

Número 03
Jul. | Set. 2010

Boletim de Economia e Política Internacional



ipea

Governo Federal

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

Ministro – Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

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

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

André Rego Viana

Membros

André de Mello e Souza

Honório Kume

Luciana Acioly da Silva

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

SUMÁRIO

EDITORIAL	5
A ESTRATÉGIA PARA GLOBALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL: O CASO DO ACORDO COMERCIAL ANTICONTRAFAÇÃO (ACTA)	7
André de Mello e Souza	
O BANCO DO SUL E O BRASIL NA AGENDA DA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL	19
André Bojikian Calixtre Pedro Silva Barros	
CONSIDERAÇÕES SOBRE O POTENCIAL E OS DESAFIOS DE UMA PARCERIA BRASIL-ÁFRICA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL	27
Fernanda Lira Goes Thomas Cooper Patriota James Tibúrcio	
COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: PRIMEIRO LEVANTAMENTO DE RECURSOS INVESTIDOS PELO GOVERNO FEDERAL	35
Guilherme de Oliveira Schmitz João Brigido Bezerra Lima Rodrigo Pires de Campos	
O RECENTE PACOTE DE INCENTIVO ÀS EXPORTAÇÕES E A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: NOVAS MEDIDAS E VELHOS PROBLEMAS	47
Daniel Grimaldi Flavio Lyrio Carneiro Lucas Ferraz Vasconcelos	
ASCENSÃO E QUEDA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE EQUIPAMENTOS MILITARES	59
Rodrigo Fracalossi de Moraes	
O PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO	71
Pedro Silva Barros Antonio Philipe de Moura Pereira	
A UNILA E A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	79
Gentil Corazza	

Editorial

Chega-se ao número três deste *Boletim de Economia e Política Internacional*, que se consolida na função de levar ao público a discussão desenvolvida na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea. Lembre-se que a estrutura do periódico, embora flexível, está organizada para cobrir: *i*) questões relevantes da conjuntura internacional; *ii*) temas regionais e estudos de caso; e *iii*) análises de políticas públicas domésticas. Isto além da manutenção de um espaço onde convidados internos e externos ao Ipea discutem temas pautados pela equipe editorial.

No primeiro artigo deste boletim, André de Mello e Souza apresenta a evolução das negociações do Acordo Comercial Anticontrafação (ACTA, na sigla em inglês) no contexto dos esforços estratégicos para globalizar os direitos de propriedade intelectual. O autor denuncia os resultados adversos que podem ser esperados para a economia brasileira caso tal acordo venha a entrar em vigor.

O dilema entre o uso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou o desenvolvimento de uma organização internacional de fomento para a integração sul-americana – que se consolida no projeto do Banco do Sul – como ferramentas da expansão da integração regional é o tema tratado por Pedro Silva Barros e André Bojikian Calixtre. Por sua vez, Fernanda Lira Goes, Thomas Cooper Patriota e James Tibúrcio tratam das potencialidades e desafios postos à parceria entre o Brasil e os diversos países do continente africano, em particular no que respeita à cooperação relacionada com o desenvolvimento do setor rural destes.

A análise de temas de políticas públicas envolvendo as relações internacionais ganha relevo neste número do boletim, em que são tratados a cooperação internacional, o comércio exterior, as exportações de equipamentos militares e uma proposta de desenvolvimento de um Programa Nuclear Brasileiro. Guilherme de Oliveira Schmitz, João Brígido Bezerra Lima e Rodrigo Pires de Campos apresentam o debate acerca das ações de cooperação internacional realizadas pelo governo brasileiro. Daniel da Silva Grimaldi, Flavio Lyrio Carneiro e Lucas Ferraz Vasconcelos discutem o impacto do pacote de incentivos à exportação lançado em maio último. Rodrigo Fracalossi de Moraes analisa a história e as perspectivas contemporâneas das exportações brasileiras de equipamentos militares, e Pedro Silva Barros e Antonio Philipe de Moura Pereira mapeiam as oportunidades e necessidades apresentadas pela reestruturação do Programa Nuclear Brasileiro.

Finalmente, o professor Gentil Corazza apresenta o projeto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e discute sua importância no contexto da política externa brasileira de integração sul-americana.

André Rego Viana e André de Mello e Souza

Editores

A ESTRATÉGIA PARA GLOBALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL: O CASO DO ACORDO COMERCIAL ANTICONTRAFAÇÃO (ACTA)*

André de Mello e Souza**

1 Introdução: as negociações do ACTA

A inspeção, em aeroportos internacionais, do conteúdo de computadores e outros equipamentos que armazenam digitalmente filmes e músicas pode se tornar procedimento tão comum quanto a inspeção de bagagem de mão com detectores de metais. Dependendo desse conteúdo, e particularmente da constatação de violação de direitos autorais, os equipamentos podem ser apreendidos, ainda que nenhuma queixa tenha sido feita, e seus donos sujeitos a multas desproporcionais aos prejuízos advindos da infração. Do mesmo modo, bens reproduzidos de forma proibida pela lei de países onde se encontram em trânsito podem ser apreendidos em alfândegas nestes países, ainda que sejam considerados perfeitamente legais nos países para os quais estão sendo exportados e onde serão comercializados. Tais práticas de criminalização do uso de bens protegidos por direitos de propriedade intelectual podem resultar do Acordo Comercial Anticontrafação (conhecido pela sigla em inglês ACTA – Anti-Counterfeiting Trade Agreement), ora em negociação.

Indústrias que dependem da proteção dos direitos autorais e de marcas têm buscado há muitos anos maneiras de proteger estes direitos em âmbito global. As origens do ACTA remontam a 2004, ano do primeiro Congresso Global de Combate à Contrafação, realizado anualmente desde então. A Aliança Global de Empresas contra a Contrafação – a qual inclui, entre seus membros, Coca-Cola, Daimler Chrysler, Pfizer, Proctor and Gamble, American Tobacco, Phillip Morris, Swiss Watch, Nike e Canon – patrocinou este primeiro congresso em Genebra (SHAW, 2008, p. 2), sediado pela Interpol e pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

De acordo com o representante comercial dos Estados Unidos, as discussões técnicas preliminares para o ACTA ocorreram em 2006 e 2007 em um grupo relativamente pequeno de

* O autor agradece as contribuições do ministro Silvío José Albuquerque e Silva e do conselheiro Kenneth Félix Haczynski da Nóbrega, ambos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

países e blocos interessados, quais sejam, Canadá, Comissão Europeia, Japão, Suíça e Estados Unidos (USTR, 2009). Negociações formais começaram em junho de 2008 em Genebra, com a participação adicional de Austrália, Emirados Árabes Unidos, Jordânia, México, Marrocos, Nova Zelândia, República da Coreia e Cingapura (EUROPEAN COMMISSION, 2008). Na reunião do G-8 realizada em julho do mesmo ano, a delegação japonesa sugeriu o desenvolvimento de um regime internacional mais rigoroso para combater a “pirataria e a contrafação”. Após a reunião, o G-8 emitiu uma declaração intitulada *Reduzindo a pirataria da propriedade intelectual e a contrafação por meio de cumprimento mais efetivo*. O primeiro parágrafo afirma que “o crescente comércio em bens pirateados e falsificados, que pode ter ligação com o crime organizado, ameaça o emprego, a inovação, o crescimento econômico, e a saúde e segurança de consumidores em todas as partes do mundo” (G-8, 2005). Em outro documento referente às negociações, a perda de receitas de impostos foi adicionada a estes efeitos perversos atribuídos à contrafação e à pirataria.¹ No mesmo ano, o Conselho Internacional de Empresas dos Estados Unidos, juntamente com a câmara de comércio internacional do país, lançou a Coalizão Empresarial para Parar a Contrafação e a Pirataria.

Até o momento oito rodadas de negociação já foram realizadas, contando com mais de 30 países, embora não haja informações disponíveis acerca de exatamente quantos e quais países têm participado efetivamente das negociações, tampouco sobre suas pautas e sobre as propostas submetidas pelos participantes. A falta de transparência das negociações do ACTA é evidente, tendo se tornado uma das principais críticas ao acordo, manifestadas tanto por grupos da sociedade civil quanto por representantes de vários países participantes destas negociações.² Aparentemente, os participantes têm assinado acordos de confidencialidade (ERMERT, 2008). Grande parte das informações disponíveis acerca do ACTA é proveniente de documentos que vazaram.³ Em respostas às críticas e pressões, a União Europeia e os Estados Unidos divulgaram oficialmente em abril de 2010 uma versão preliminar do acordo, ainda repleta de indefinições e trechos entre colchetes.⁴ A nona rodada de negociações estava prevista para 7 de junho de 2010 em Genebra, e o cronograma foi acelerado recentemente com vistas a permitir a assinatura do ACTA até o fim deste ano.

1. <<http://www.dfat.gov.au/trade/acta/discussion-paper.html>>.

2. A questão da transparência foi incluída na pauta da nona rodada de negociações do ACTA, realizada em julho de 2009 em Rabat, Marrocos. A posição de diversos países com relação ao aumento da transparência do ACTA pode ser encontrada em <<http://www.michaelgeist.ca/content/view/4822/125/>>. A carta de diversas organizações não governamentais ao presidente Barack H. Obama exigindo maior transparência nas negociações do acordo pode ser encontrada em <<http://www.eff.org/files/efile/acta/transparency-letter-to-president.pdf>>.

3. Os principais documentos vazados incluem um texto para discussão que aparentemente apresenta a perspectiva dos Estados Unidos sobre as propostas para negociações, e que foi disponibilizado na página eletrônica Wikileaks em 22 de maio de 2008 (<http://www.wikileaks.org/wiki/Proposed_US_ACTA_multi-lateral_intellectual_property_trade_agreement_%282007%29%29>). Mais recentemente, vazou o que parece ser uma versão consolidada da proposta conjunta de Estados Unidos e Japão, datada 18 de janeiro de 2010 (<http://www.laquadrature.net/files/201001_acta.pdf>). Um documento interno da União Europeia, datado de 12 de fevereiro de 2010, que analisa diversas cláusulas propostas e as reações e preferências dos países negociadores também foi vazado (<<http://blog.die-linke.de/digitalelinke/wp-content/uploads/ACTA-6437-10.pdf>>). O mais importante documento vazado contém a versão completa e consolidada do texto do ACTA datado de 18 de janeiro de 2010 (<http://www.laquadrature.net/files/201001_acta.pdf>). Para outros documentos vazados sobre o ACTA, <<http://sites.google.com/site/iipenforcement/acta>>.

4. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146029.pdf>.

2 As implicações do ACTA para o Brasil

Apesar de o governo do Brasil não participar das negociações do ACTA e repudiá-lo publicamente (LOURENÇO, 2010; COELHO e MURTA, 2010), o acordo, tal como apresentado nos documentos supracitados, certamente produziria implicações significativas e deletérias para o país. De fato, seu texto preliminar responsabiliza os provedores de acesso à internet pelas infrações dos seus usuários e exige que estes provedores repassem dados sobre a violação de direitos autorais aos comitês de monitoramento que seriam criados com o ACTA. Muitos provedores sediados em países que negociam o acordo operam além das fronteiras destes países. O ACTA pode ainda influenciar negativamente, sob forma de *lobby* e pressão política de grupos privados, discussões em curso no país sobre propriedade intelectual, como a revisão da Lei de Direito Autoral.⁵

Ademais, a apreensão de cargas destinadas ao Brasil em países de trânsito já ocorreu em diversas ocasiões. Na mais notável delas, 570 quilos de medicamento genérico para hipertensão exportado para o Brasil foram retidos em dezembro de 2008 no aeroporto de Amsterdã, na Holanda, e devolvidos à Índia, onde haviam sido fabricados pelo laboratório Dr. Reddy's.⁶ O medicamento não tem, contudo, proteção patentária nem na Índia nem no Brasil. Dada a dependência do Brasil da importação de versões genéricas de medicamentos ou seus princípios ativos para a sustentabilidade de políticas de saúde pública no país – como a oferta gratuita e universal de terapias antirretrovirais para o tratamento da AIDS –, a apreensão em trânsito permitida pelo ACTA torna-se altamente preocupante.⁷ A falta de medicamentos resultante compromete o tratamento de pacientes para doenças graves e que muitas vezes podem levar à morte.

Por fim, o ACTA tem significativas implicações para a governança global da propriedade intelectual. Apesar do que argumentam seus defensores, o ACTA não se limita a criar leis adjetivas ou cumprir aquelas já em vigor, mas cria de fato novas leis substantivas de propriedade intelectual e leis de procedimento civil e criminal, indo portanto muito além do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (conhecido pela sigla em inglês TRIPS – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) (WEATHERALL, 2010, p. 5). É provável também que o ACTA não se limite aos direitos autorais e às marcas, abarcando também as patentes, como no caso da apreensão dos medicamentos genéricos mencionados.

5. Tal preocupação foi expressa por Pedro Paranaguá no II Seminário Internacional Propriedade Intelectual nos Países de Língua Portuguesa, realizado nos dias 26 e 27 de fevereiro de 2010 em Lisboa.

6. Segundo autoridades holandesas, uma empresa que alega ter direitos de patente na Holanda sobre o medicamento em questão, o Losartan, solicitou à alfândega local que apreendesse o carregamento da versão genérica (Reuters Brasil, 2009). O Brasil recorreu à Organização Mundial do Comércio (OMC).

7. Nesse aspecto, o ACTA quase que cria um direito de posse no âmbito de uma lei de propriedade intelectual, o que é estranho, pois leis de propriedade intelectual tradicionalmente só proibem a reprodução, venda, ou, no caso de direitos autorais, apresentação ou comunicação do que é protegido, mas não sua posse (Weatherall, 2010, p. 27).

O que é mais preocupante, contudo, é o gritante desequilíbrio, no texto oficialmente divulgado, entre os direitos dos detentores de propriedade intelectual e os direitos dos usuários de tecnologias, dos acusados de infração, e de terceiras partes, como os provedores de internet. A presunção da inocência até prova em contrário é praticamente abandonada; e a utilização, ainda que lícita, privada, individual e sem fins comerciais da propriedade intelectual alheia é criminalizada, mesmo quando não há intenção de infringir direitos privados ou mesmo conhecimento dessa infração. Embora seja um acordo que limita consideravelmente a autonomia dos países-membros no que concerne às políticas e instituições de propriedade intelectual, TRIPS é muito mais equilibrado que o ACTA, incluindo, por exemplo, exceções e salvaguardas aos direitos de propriedade intelectual e direitos dos réus.

Não está claro como as leis criadas no ACTA serão incorporadas por um regime global de propriedade intelectual já existente e altamente complexo, confuso e contraditório. O resultado deve ser a criação de dubiedade e ineficiência institucional no que tange a normatização e arbitragem da propriedade intelectual em âmbito global.

Esses problemas de governança global são agravados pelo fato de que os negociadores do ACTA sequer têm consultado ou prestado informações à Organização Mundial do Comércio (OMC) ou à OMPI.⁸ Enquanto membro destas organizações, o Brasil tem interesse nas consequências que a implementação do ACTA pode ter sobre acordos multilaterais relacionados a propriedade intelectual e comércio. Sobretudo porque o país é visto como um mercado importante para a pirataria e considerado um dos alvos do ACTA, cuja adesão deve ser apresentada como condição para o estabelecimento de futuros acordos com os Estados Unidos e a União Europeia (COELHO e MURTA, 2010).

O restante deste artigo contextualiza o ACTA enquanto parte de uma estratégia mais ampla para globalizar os direitos de propriedade intelectual, empregada por um grupo de empresas altamente dependentes da proteção de tais direitos e sediadas nos países desenvolvidos. Esta estratégia se baseia principalmente: *i*) na transferência das negociações para fóruns que lhes são mais favoráveis; *ii*) na consolidação de propostas acordadas entre um pequeno grupo de países e subsequentemente apresentadas a um grupo mais amplo; *iii*) na condução das negociações em sigilo; e *iv*) na utilização de um discurso que enfatiza os supostos perigos da contrafação e a importância do ACTA para a “segurança” do consumidor.

Cumprir fazer a ressalva de que a versão final do acordo ainda se encontra indefinida e em negociação; que ainda há grande incerteza sobre as propostas apresentadas e discutidas até o momento; e que se trata de tentativa de criar um arcabouço jurídico altamente complexo que terá de ser harmonizado com as leis nacionais dos muitos países-membros, assim como com os acordos multilaterais, regionais e bilaterais sobre propriedade intelectual em vigor.

8. O diretor geral da OMPI, Francis Gurry, afirmou que os países negociadores do ACTA tinham deliberadamente evitado a organização, optando por um fórum plurilateral ao invés de um fórum multilateral. Gurry tem esperanças de que, no futuro, acordos sobre propriedade intelectual sejam firmados no âmbito da OMPI (Smith, 2009). Similantemente, em carta datada de 4 de maio de 2010, o diretor geral da OMC, Pascal Lamy, respondeu a questões e preocupações do Parlamento Europeu concernentes ao ACTA. Nesta carta, Lamy afirma que “a OMC enquanto tal não tem nenhum papel nas negociações do ACTA, e não recebeu nenhum mandato para participar de qualquer forma nestas negociações” (tradução livre; <<http://keionline.org/node/838>>).

3 O ACTA e a estratégia para globalização dos direitos de propriedade intelectual

Empresas que dependem em grande medida da proteção de sua propriedade intelectual para se manterem competitivas na economia globalizada – principalmente aquelas dos setores de entretenimento, de computação, eletrônico, químico e farmacêutico – têm se esforçado sobremaneira para inserir cláusulas que protejam esta propriedade em acordos internacionais. Como potência hegemônica e país-sede da maioria destas empresas, que direcionam grandes volumes de recursos ao *lobbying*, às doações para campanhas e a outras estratégias de persuasão política, os Estados Unidos geralmente têm se apresentado como os maiores defensores da aplicação de padrões rigorosos de proteção dos direitos de propriedade intelectual em âmbito global. Ameaças de retaliação comercial, na forma de tarifas ou suspensão dos benefícios do Sistema Geral de Preferências (SGP), foram feitas com frequência contra países que supostamente violavam estes direitos (MELLO E SOUZA, 2005). Com base na coerção econômica e na oferta de benefícios comerciais, os Estados Unidos lograram firmar acordos bilaterais de livre comércio com dezenas de países, assim como acordos regionais (como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte e o Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana), os quais contêm cláusulas de proteção aos direitos de propriedade intelectual.⁹ Da mesma forma, os Estados Unidos, com notável participação do seu setor privado e apoio da União Europeia, do Japão, da Suíça e do Canadá, conseguiram aprovar o acordo multilateral TRIPS, que entrou em vigor em 1995 no âmbito da recém-criada OMC (MELLO E SOUZA, 2005).

É nesse contexto que a iniciativa de negociar o ACTA deve ser entendida. O ACTA não pode ser tratado como uma iniciativa isolada, pois é parte de uma estratégia global empregada por empresas dependentes da propriedade intelectual e por países onde estas empresas se encontram baseadas (sobretudo os Estados Unidos). De fato, o ACTA revela de forma bastante clara e ilustrativa quatro elementos que caracterizam essa estratégia global, e que serão discutidos a seguir.

O primeiro diz respeito ao que Braithwaite e Drahos (2000, p. 576) chamaram de *forum shifting*, a prática de países transferirem as negociações que lhes interessam para os fóruns onde eles têm melhores condições de obter resultados favoráveis. Uma das instâncias mais citadas desta prática se refere à transferência das negociações do novo regime internacional de propriedade intelectual da OMPI, administradora das Convenções de Paris e Berna e fórum tradicional para discussões relativas à propriedade intelectual, para o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (conhecido pela sigla em inglês GATT – General Agreement on Tariffs and Trade), que constitui um regime comercial. Tal transferência vinha sendo defendida pelo setor privado norte-americano desde a Rodada Tóquio, e ocorreu durante a Rodada

9. Para uma lista e descrição desses acordos, ver <<http://www.export.gov/fta/>>.

Uruguai, apesar da oposição da maioria dos países em desenvolvimento. As razões para o *forum shifting* neste caso estão claras: a OMPI, ao contrário do GATT e da OMC, não possuía um mecanismo efetivo de resolução de controvérsias e de punição dos infratores do regime. Ademais, ao associar propriedade intelectual e comércio, o que o ACTA também faz, os Estados Unidos (e outros países desenvolvidos) ganhavam poder de persuasão e coerção, podendo condicionar a abertura de seus mercados agrícolas e têxteis à aceitação do acordo TRIPS por parte dos países em desenvolvimento (MELLO E SOUZA, 2005).

Segundo um dos principais arquitetos do acordo TRIPS, Jacques Gorlin, a coalizão transnacional e intersetorial de empresas primordialmente responsáveis pelo acordo conseguiu 95% do que almejava (SELL, 2002, p. 489). A OMPI, por sua vez, ao prestar assistência técnica e legal aos países em desenvolvimento com vistas a adequar suas legislações ao acordo TRIPS, foi muitas vezes vista como protetora dos interesses destas empresas, ao recomendar a adoção indiscriminada de normas de proteção dos direitos de propriedade intelectual mais rigorosas do que as exigidas pelo acordo.¹⁰ No âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS), resoluções foram aprovadas com vistas a combater a contrafação farmacêutica, e em 2006 foi lançada a Força Tarefa Internacional contra a Falsificação de Medicamentos (conhecida pela sigla em inglês IMPACT – International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce), que associa deliberadamente a qualidade, a eficácia e a segurança dos medicamentos às suas marcas.¹¹ Por que, então, empresas e os governos que defendem seus interesses desejariam criar ainda mais um regime internacional de propriedade intelectual?

A resposta é que os países em desenvolvimento – entre os quais o Brasil tem desempenhado um papel de destaque e liderança – têm tido atuação cada vez mais assertiva e obtido importantes vitórias tanto na OMPI quanto na OMC, assim como em vários outros fóruns onde há discussões sobre propriedade intelectual. Na OMPI, a Agenda para o Desenvolvimento, proposta por Brasil e Argentina e aprovada em 2007, tem por objetivo tornar o desenvolvimento a principal meta de todas as negociações relacionadas à propriedade intelectual.¹² Na OMC, a *Declaração sobre o Acordo TRIPS e Saúde Pública* – assinada na Conferência Ministerial de Doha em 2001 e proposta originalmente pelo Brasil e pelo

10. Críticos alegaram que havia um conflito de interesses na OMPI, em razão de a organização ter como fonte de cerca de 85% de sua receita serviços prestados no âmbito do Tratado de Cooperação em Matéria de Patentes, cujos maiores usuários são empresas dependentes da propriedade intelectual (Doern, 1999, p. 44). Foi também denunciado que muitos dos funcionários da OMPI já tinham trabalhado para empresas farmacêuticas multinacionais.

11. O problema da contrafação farmacêutica foi primeiramente abordado em âmbito internacional na Conferência de Peritos no Uso Racional de Drogas, realizada em Nairóbi em 1985. As resoluções aprovadas na OMS sobre o tema foram a WHA41.16 de 1988 e a WHA47.13 de 1994. O IMPACT busca apresentar os genéricos como drogas de menor eficácia e segurança.

12. De acordo com o Grupo de Amigos do Desenvolvimento, a OMPI, enquanto agência da Organização das Nações Unidas (ONU), deveria pautar-se primordialmente pelos amplos objetivos de desenvolvimento que a ONU fixou para si mesma e, em particular, pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e levar em conta todas as disposições pró-desenvolvimento do acordo TRIPS e subsequentes decisões do conselho do TRIPS. A proposta de Argentina e Brasil foi rapidamente apoiada por 13 países em desenvolvimento. Tal proposta explica que, apesar dos significativos progressos científicos e tecnológicos do último século, existe uma defasagem de conhecimento e tecnologia que ainda separa os países ricos dos países pobres. Os dois países argumentam que é extremamente importante que a proteção da propriedade intelectual não seja concebida como um fim em si mesma, mas sim como um meio para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social. Além disso, os países não deveriam receber o mesmo tratamento com relação à harmonização das leis de propriedade intelectual, mas deveriam ser discriminados com base nos diferentes níveis de desenvolvimento nacional.

Grupo Africano – além de subordinar a proteção da propriedade intelectual aos imperativos das políticas de saúde pública, levou a um acordo de emenda para TRIPS que permite o comércio internacional de medicamentos licenciados compulsoriamente. Ademais, a chamada retaliação cruzada, originalmente defendida pelos Estados Unidos, permite que países-membros vitoriosos em disputas na OMC imponham retaliações contra infratores das regras da organização não somente no comércio de bens e serviços, mas também em propriedade intelectual.¹³ O Brasil ameaçou recorrer à retaliação cruzada contra os Estados Unidos, com autorização da OMC, de forma a compensar as distorções de mercado e prejuízos causados aos produtores brasileiros pelos subsídios concedidos aos produtores norte-americanos de algodão. Similarmente, o Brasil e outros países em desenvolvimento têm sustentado que a OMS deve exercer papel ativo na discussão dos efeitos da propriedade intelectual sobre a saúde pública, defendido a aprovação de diversas resoluções sobre o assunto, e logrado criar, em 2006, o Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Saúde Pública, Inovação e Propriedade Intelectual¹⁴ (MELLO E SOUZA, 2010).

À medida que o Brasil e outros países em desenvolvimento são bem-sucedidos em seus esforços para flexibilizar a proteção dos direitos de propriedade intelectual nos fóruns multilaterais, os países desenvolvidos e as empresas que eles defendem encontram maior oposição e se tornam menos capazes de impor suas preferências nestes fóruns. Sua estratégia, então, passa a ser buscar outros fóruns onde as negociações lhes sejam mais favoráveis.¹⁵ No caso, o ACTA surge como um acordo plurilateral de países que supostamente compartilham da mesma visão a respeito da propriedade intelectual.¹⁶ Contudo, conforme já salientado, certamente haverá pressões para a adesão ao acordo por outros países, entre os quais o Brasil, o que leva à consideração do segundo elemento da estratégia empresarial e norte-americana para o avanço da globalização dos direitos de propriedade intelectual.

Esse segundo elemento estratégico diz respeito à ampliação gradual do número de países que fazem parte da negociação. Ele foi amplamente empregado, e de forma muito

13. Ao propor a permissão da retaliação cruzada no âmbito do GATT, os Estados Unidos desejavam poder retaliar países que violassem os direitos de propriedade intelectual de suas empresas, por meio da imposição de tarifas sobre as exportações destes países. Contudo, esta proposta abriu também a possibilidade da retaliação em propriedade intelectual. Tal retaliação é altamente vantajosa para os países em desenvolvimento, pois, ao contrário da imposição de tarifas comerciais, não prejudica importadores, permite o acesso de empresas nacionais à propriedade intelectual estrangeira, aumentando sua competitividade, beneficia consumidores e produz um impacto consideravelmente negativo na lucratividade de indústrias econômica e politicamente influentes no país retaliado. Para uma discussão dos riscos e oportunidades da retaliação cruzada, ver Paranaguá (2010).

14. O Brasil apoia a discussão, no âmbito desse grupo de trabalho, dos impactos da proteção da propriedade intelectual sobre a saúde pública e o acesso a medicamentos. Outra proposta do Brasil e de um grupo de países em desenvolvimento, apresentada em 2007, é a criação de um pool de patentes a ser administrado pelo Fundo Internacional para a Compra de Medicamentos UNITAID, no qual a indústria farmacêutica seria paga pela pesquisa e desenvolvimento dos medicamentos, ao mesmo tempo em que produtores de genéricos seriam autorizados a produzir e oferecerem estes medicamentos a um custo menor e em menos tempo (Mello e Souza, 2010).

15. Sell (2008) nota que o método de forum shifting ocorre também verticalmente, entre acordos bilaterais, regionais e multilaterais. Como o principal foco deste artigo é o ACTA, ele só considera o forum shifting horizontal entre acordos multilaterais ou plurilaterais.

16. O Acordo Multilateral sobre Investimentos (conhecido pela sigla em inglês MAI – Multilateral Agreement on Investment) representa outra tentativa, ainda que fracassada, de forum shifting. Similarmente ao ACTA, o MAI foi um acordo plurilateral negociado entre 1995 e 1998 entre países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que supostamente compartilhavam de uma visão sobre a governança do investimento estrangeiro direto.

bem-sucedida, nas negociações de TRIPS durante a Rodada Uruguai, conhecidas como *green room negotiations*, ou como a expansão de “círculos de consenso”. Tal estratégia de negociação é especialmente eficaz em fóruns nos quais o processo decisório ocorre por consenso. Em particular, ela consiste na consolidação de propostas preliminares em negociações informais entre um pequeno grupo de países que compartilham de uma visão sobre o tema negociado e subsequente apresentação destas propostas consolidadas para grupos maiores de países. O objetivo é fazer com que as propostas acordadas nos grupos pequenos ganhem maior peso político ou aceitação frente aos grupos maiores, o que não ocorreria se o grupo maior negociasse propostas de todos os seus membros desde o início.¹⁷

Apesar do alto grau de incerteza concernente aos países participantes das sucessivas rodadas de negociação do ACTA, há evidências de que os defensores iniciais do acordo seguem o método de expandir gradualmente os círculos de consenso. De fato, o grupo que deu início às discussões preliminares em outubro de 2007 consistia de países que compartilhavam da preocupação com a violação de direitos de propriedade intelectual – particularmente dos direitos autorais e de marcas – e viam a necessidade da criação de um arcabouço jurídico global mais rigoroso que o TRIPS para coibir esta violação. Na primeira rodada de negociações formais, em junho de 2008, o grupo de países participantes já havia se ampliado, e outras ampliações ocorreram nas rodadas subsequentes (WEATHERALL, 2008). Embora não esteja claro qual a contribuição e influência dos países que não fizeram parte do grupo inicial no texto do ACTA oficialmente divulgado em abril de 2010, é muito provável que este documento reflita primordialmente as preferências dos Estados Unidos e da Comissão Europeia, e, em menor grau, do Canadá, do Japão e da Suíça. Portanto, o crescimento já observado no número de membros do ACTA, que provavelmente continuará após a assinatura do acordo, deve ser entendido como parte da estratégia inicial desses países e blocos.

O terceiro elemento da estratégia global para promoção dos direitos de propriedade intelectual diz respeito à falta de transparência nas negociações internacionais. Tal falta de transparência já fora notada e criticada nas negociações de TRIPS no âmbito da Rodada Uruguai. Grupos da sociedade civil não tiveram oportunidades de influenciar a construção do acordo, o que explica por que o secretariado do GATT não recebeu quaisquer reclamações ou reivindicações destes grupos (MELLO E SOUZA, 2005, p. 133). Desde então, a tendência tem sido de maior abertura e transparência dos processos de negociação nos fóruns multilaterais. Nas negociações realizadas no âmbito da OMPI, por exemplo, são permitidas a observação e a intervenção de organizações não governamentais (ONGs), e os textos preliminares dos acordos são divulgados na internet. O sigilo das negociações do ACTA, já discutido na introdução deste artigo, visa obviamente evitar a oposição de ONGs, do público em geral, e dos países não membros do acordo.¹⁸ Outrossim, cabe notar

17. Para uma discussão dessa estratégia, ver Braithwaite e Drahos (2002, p. 137-139).

18. A oposição de redes de ativismo transnacional explica em parte o fracasso do MAI. Segundo ativistas, a pouca transparência das negociações do ACTA visa justamente evitar tal oposição.

que o acordo também enfrenta forte resistência de grupos norte-americanos de defesa do consumidor, como o Knowledge Ecology International.¹⁹

Por fim, o quarto elemento da estratégia dos defensores da globalização dos direitos de propriedade intelectual se refere ao discurso empregado para persuadir os governos e a sociedade global dos méritos do ACTA. Conquanto o discurso dominante dos defensores de TRIPS durante a Rodada Uruguai tenha se referido à perda da competitividade e da superioridade tecnológica das empresas norte-americanas devido ao “roubo” ou “pirataria” de sua propriedade intelectual perpetrados por competidores estrangeiros, e sobretudo empresas japonesas (MELLO E SOUZA, 2005, p. 83), o discurso dos defensores do ACTA tem se concentrado em questões de “segurança” do consumidor. Segundo Sell (2008), o objetivo é enfatizar o perigo dos bens falsificados e pirateados, gerando medo no público e fortalecendo seu apoio ao acordo. De fato, é notável que o ACTA não faça distinção entre a falsificação de marcas e patentes e a violação de direitos autorais, e, mais do que isto, deliberadamente as confunda sob a rubrica de “contrafação” ou “pirataria”. É evidente que medicamentos tóxicos ou de baixa qualidade representam uma ameaça para a saúde pública. Porém, é difícil conceber como vestuário e produtos que contenham músicas, filmes, ou *software* possam por em perigo o consumidor. O exagero retórico chega às alegações de autoridades norte-americanas e outros defensores do ACTA de que a contrafação financia o terrorismo e o crime organizado, alegações estas muito pouco corroboradas por estudos empíricos.²⁰

4 Considerações finais

Como o Brasil não faz parte do grupo de países negociadores do ACTA, sua oposição ao conteúdo do acordo é necessariamente limitada. O país não tem como impedir a criação do novo fórum plurilateral, nem influir nos procedimentos e no conteúdo das negociações. O governo brasileiro tem se restringido a negar qualquer reconhecimento ao ACTA (LOURENÇO, 2010), mas ainda assim poderá ser afetado pelo acordo.

Não obstante, o conhecimento das estratégias utilizadas pelos defensores do ACTA e suas motivações serve como precaução para negociações em fóruns dos quais o Brasil faz parte, e nada impede que os representantes do país contra-argumentem e exponham as inconsistências e hipocrisias do discurso antipirataria. Este discurso omite, por exemplo, que o principal incentivo para a contrafação são os preços altos resultantes justamente dos monopólios gerados pela proteção da propriedade intelectual.²¹ Ademais, é necessário dis-

19. <<http://keionline.org/acta>>.

20. Dois livros sensacionalistas que desenvolvem esses argumentos são Naim (2005) e Phillips (2005). Ver também a declaração do G-8 (2005) e os exemplos fornecidos por Sell (2008) de audiências do Congresso dos Estados Unidos, e declarações do procurador-geral Michael Mukasey.

21. Por essa razão, o número de consumidores de produtos protegidos por direitos de propriedade intelectual seria consideravelmente menor na ausência da pirataria.

tinguir os diferentes tipos de infração, conforme mencionado. Cabe ainda lembrar que, na retórica dos defensores do ACTA, a preocupação com a segurança do consumidor não se aplica ao contrabando de sementes transgênicas ou à disseminação de versões pirateadas do sistema operacional Windows, porque estas práticas beneficiam respectivamente as empresas Monsanto e Microsoft ao difundir seus produtos e lhes assegurar o domínio do mercado. Por fim, é necessário exigir análises empíricas, baseadas em dados confiáveis, sobre os custos da pirataria²² e suas ligações com criminosos e terroristas.

Ao se engajar nesse debate – como tem feito em diversos fóruns internacionais, incluindo a OMPI e a Cúpula Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) – o Brasil irá certamente contribuir para dar maior transparência às negociações do ACTA e ao processo de globalização dos direitos de propriedade intelectual. Para tanto, a cooperação com grupos de defesa do consumidor e da saúde pública dos Estados Unidos e de outros países, como já ocorreu no âmbito da OMC, pode se revelar uma estratégia promissora para o governo brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRAITHWAITE, J.; DRAHOS, P. **Global business regulation**. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

_____. **Information feudalism: who owns the knowledge economy?** Nova York: Oxford University Press, 2002.

COELHO, L.; MURTA, A. Brasil é alvo de ricos em pacto antipirataria. **Folha de São Paulo**, São Paulo: 06 de maio de 2010, p. D1.

DOERN, B. G. **Global change and intellectual property agencies: an institutional perspective**. Nova York: Pinter, 1999.

ERMERT, M. **Speculation persists on ACTA as first official meeting concludes - Intellectual property watch**. 5 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.ip-watch.org/weblog/2008/06/05/speculation-persists-on-acta-as-first-official-meeting-concludes/>>.

EUROPEAN COMMISSION. **EU, US and others hold Geneva Talks on Anti-Counterfeiting Trade Agreement**. 2008. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/june/tradoc_139086.pdf>.

LOURENÇO, L. **Brasil não reconhecerá acordo sobre pirataria fora das organizações multilaterais**. Agência Brasil, 6 de maio de 2010.

MELLO E SOUZA, A. **The power of the weak: advocacy networks, ideational change and the politics of pharmaceutical patent rights**. Tese (Doutorado), Universidade de Stanford, 2005.

_____. Saúde pública, patentes e atores não-estatais: a política externa do Brasil frente à epidemia de AIDS. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. (Eds.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2010, no prelo.

22. Segundo o próprio congresso dos Estados Unidos, a estimação desses custos seria extremamente difícil, senão impossível, e não poderia ser feita a partir do emprego de um único método (US Government Accountability Office, 2010).

NAIM, M. **Illicit**: how smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy. Nova York: Achor Books, 2005.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL (OMPI). **G-8, reducing IPR piracy and counterfeiting through more effective enforcement**. Gleneagles, Escócia, 2005. Disponível em: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/ipr_piracy.pdf>.

PARANAGUÁ, P. **Riscos e oportunidades na retaliação cruzada em propriedade intelectual**. Genebra: Pontes, ICTSD, v. 6, n. 1, abril de 2010. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/74331/>>.

PHILLIPS, T. **Knockoff**: the deadly trade in counterfeit goods. Londres, Kogan Page, 2005.

REUTERS BRASIL. **Brasil e Índia denunciam apreensão de genéricos na Holanda**. 30 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/idBRSPE50T03A20090130>>.

SELL, S. K. TRIPS and the access to medicines campaign. **Wisconsin International Law Journal**, n. 3, Summer, 2002.

_____. **The global IP upward ratchet, anti-counterfeiting and piracy enforcement efforts**: the state of play. 9 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.iqsensato.org/wp-content/uploads/Sell_IP_Enforcement_State_of_Play-OPs_1_June_2008.pdf>.

SHAW, A. **The problem with the anti-counterfeiting trade agreement (and what to do about it)**. Knowledge Ecology Studies, v. 2, 2008.

SMITH, A. Gurry Evaluates Historic WIPO Reform Project. **World Trademark Review Daily**. 3 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/en/dgo/interviews/pdf/gurry_wtr_09.pdf>.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Observations on efforts to quantify the economic effects of counterfeit and pirated goods**. Washington D.C.: Report to Congressional Committees, abril, 2010. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d10423.pdf>>.

U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR). **The anti-counterfeiting trade agreement – summary of key elements under discussion**. 2009. Disponível em: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2009/asset_upload_file917_15546.pdf>.

WEATHERALL, K. **The Anti-Counterfeiting Trade Agreement: what's it all about?** 2008. Disponível em: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=kimweatherall>>.

WEATHERALL, K. **The Anti-Counterfeiting Trade Agreement**: analysis of the January consolidated text. Abril de 2010. Disponível em: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=kimweatherall>>.

O BANCO DO SUL E O BRASIL NA AGENDA DA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL

André Bojikian Calixtre*

Pedro Silva Barros*

No processo de integração financeira sul-americana, tema que ganhou importância no decorrer da crise internacional iniciada em 2008, observa-se o dilema brasileiro entre, de um lado, avançar unilateralmente nos investimentos – tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como principal instrumento financiador dos megaprojetos regionais de empresas brasileiras – e, de outro, optar multilateralmente pela constituição definitiva de um banco regional de desenvolvimento econômico e social, o Banco do Sul.

A primeira alternativa garantiria o absoluto controle das ações pelo Brasil, mas poderia estimular posicionamentos “antibrasileiros” por parte de outros países (como ocorreu no caso da Odebrecht no Equador).¹ Outras consequências poderiam ser a contestação da liderança brasileira na região e o aprofundamento de assimetrias econômicas entre os países. A segunda alternativa poderia limitar, num primeiro momento, o poder brasileiro sobre a alocação de recursos, porém, potencialmente, aumentaria a legitimidade do país como líder regional, sem se excluírem ações complementares do BNDES, e possibilitaria uma melhor distribuição do investimento entre os membros da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A superação deste dilema pela constituição plena do Banco do Sul significaria grande avanço na integração regional e na solução de problemas estruturais que o Brasil, unilateralmente, não seria capaz de solucionar.

América do Sul: lócus da política externa brasileira

Nos anos 1990, num momento de abertura econômica, desregulamentação e hegemonia do conceito de regionalismo aberto, houve uma percepção por parte dos atores da política

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea. Os autores agradecem a Wladeciro Camillo Menegassi, Marcelo Carcanholo e Marcos Antônio Macedo Cintra pelos comentários pertinentes à elaboração deste artigo.

1. Em 2001, iniciou-se o processo de concessão de empréstimo para que o Equador contratasse a empreiteira brasileira Norberto Odebrecht para construção da hidrelétrica de San Francisco. As obras começaram em 2004, quando o montante de US\$ 243 milhões foi disponibilizado para a concretização do empreendimento. Em 2008, após problemas estruturais serem comprovados, a obra e o pagamento do empréstimo contraído junto ao BNDES foram suspensos. Na ocasião, o presidente equatoriano Rafael Correa afirmou que o pagamento da obra (entre Odebrecht e BNDES) ser realizado no Brasil seria uma “grave irregularidade”. Os projetos da Odebrecht no Equador incluem ainda um aeroporto, duas outras hidrelétricas e um sistema de irrigação. A internacionalização da empresa na América do Sul, acentuada na década de 2000, tem forte respaldo do BNDES. O decreto do presidente Rafael Correa sobre o impasse está disponível em <http://media.folha.uol.com.br/mundo/2008/09/24/decreto_equador.pdf> e a nota da Odebrecht pode ser lida em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u448612.shtml>>.

externa brasileira de que um bloco comercial (área de livre comércio) hemisférico seria inevitável. Por ser a América Latina, historicamente, o espaço regional prioritário das exportações de produtos industrializados brasileiros, tornou-se premente a integração regional como forma de proteger os setores industriais da concorrência mais acirrada com os países desenvolvidos e os asiáticos. No mesmo período, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), constituído em 1991, apresentava resultados positivos no que diz respeito ao aumento do comércio entre seus quatro membros e à integração produtiva, particularmente entre Brasil e Argentina no setor automotivo.

Ainda na primeira metade da década de 1990, com a perspectiva de consolidar a aproximação com os vizinhos antes de um acordo formal com os EUA, o presidente Itamar Franco propôs a Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), projeto que não avançou. Em 2000, no auge das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), os presidentes dos 12 países da América do Sul, reunidos em Brasília, firmaram a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), conglomerado de mais de 300 projetos, organizados em dez eixos, objetivando integrar as estruturas de comércio, energia e comunicações, com um claro mote de fortalecer os corredores de exportação. O financiamento inicial da IIRSA ficou a cargo de três instituições de fomento regionais (o Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, a Cooperação Andina de Fomento, CAF, e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata, Fonplata – de início sem a participação de nenhuma instituição nacional), e a execução dos projetos seria preferencialmente sob o conceito de parcerias público-privadas (PPP). Após dez anos, apenas dois projetos foram concluídos. O malogro da iniciativa teve três causas: mudança do quadro político da região e da prioridade de seus governos; busca demasiada de exportações extra-bloco, sem ênfase à integração intrabloco; e inadequação da forma de financiamento e de gestão de projetos à realidade sul-americana.²

No início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, com a prioridade conferida às relações Sul-Sul na política externa, a América do Sul deixou de ser vista pelo Brasil apenas como mercado cativo, passando a ser o espaço legitimador de investidas maiores, tais como a atuação no G-20 comercial e no G-20 financeiro e as conquistas para a realização dos Jogos Olímpicos e Copa do Mundo (iniciativas que contaram com o apoio do conjunto dos países da região). Este movimento coincide com a crise do paradigma livre-cambista de integração (cujo ápice seria atingido com a proposta da Alca), e que foi simbolicamente engavetado na Cúpula de Mar del Plata (2005).³ Antes mesmo de aparecerem novas iniciativas de integração – como a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa, depois Unasul) e o Conselho Sul-Americano de Defesa –, o BNDES e a Petrobras intensificavam sua atuação regional.

2. O tempo de maturação de investimentos em infraestrutura para a integração regional sul-americana é muito grande *vis-à-vis* as condições de crédito disponíveis ao setor privado. Deixados ao mercado, os critérios de rentabilidade e de tempo de retorno do investimento, elementos que compõem o cálculo da taxa interna de retorno (TIR), tornariam estas obras inviáveis, a menos que o Estado crie as condições de financiamento de longo prazo (que o setor privado não possui).

3. No item 19 da *Declaração de Mar Del Plata*, reconhece-se o caráter inoportuno da Alca. Além disso, atesta-se, ao longo do documento, a primazia do desenvolvimento econômico sobre a integração livre-cambista.

O Banco do Sul

A criação do Banco do Sul foi defendida pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, em 2005, ainda no âmbito da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), posteriormente renomeada Aliança Bolivariana para a Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP). No ano seguinte, a ideia foi encampada pelo presidente argentino Néstor Kirchner, e ampliada pelo presidente equatoriano Rafael Correa em 2007. Na agenda diplomática brasileira, o processo de negociação do Banco do Sul somente entrou em debate dois anos após essa proposição de Chávez. Naquele momento, acentuava-se a necessidade de construir uma integração financeira sul-americana⁴ que fosse autônoma em relação aos fluxos financeiros internacionais e que servisse de instrumento regulador das economias domésticas, particularmente no que concerne ao investimento. A proposta inicial apontava para um fundo monetário sul-americano, prestador de última instância.

Em 2007, o Brasil, cujo banco de fomento detém a maior carteira de investimentos na América do Sul,⁵ aceitou negociar o Tratado Constitutivo do Banco do Sul desde que este financiasse a IIRSA, que já contava com aportes principais do BNDES, além do BID, da CAF e do Fonplata. Apesar de esta vinculação ter sido excluída, critérios de rentabilidade, de definição da atividade do banco como fomento ao desenvolvimento e de restrição à sua abrangência apenas aos países sul-americanos foram incorporados ao tratado. No momento em que o BID, a CAF e o Fonplata apresentavam limitações no financiamento dos projetos demandados pelos Estados da região e os investimentos privados em infraestrutura regional eram insuficientes, o Tratado Constitutivo do Banco do Sul firmou-se em Buenos Aires (dezembro de 2007) por ocasião da posse da presidente Cristina Kirchner. O tratado foi assinado por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai (note-se que Chile, Peru e Colômbia não são membros fundadores). Sediado em Caracas, o Banco do Sul ainda não iniciou suas operações.⁶

No âmbito da Unasul, a partir da crise financeira internacional de 2008, surgiu o projeto da Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR), que tem por objetivos: *i*) diminuir a dependência dos países sul-americanos do dólar; *ii*) reduzir custos e facilitar a obtenção de

4. Para ser mais preciso, pode-se dizer que o debate sobre a integração financeira entrou em evidência durante o período de 2005 a 2008. Além de a Declaração de Mar Del Plata estabelecer a reforma do sistema financeiro para o desenvolvimento econômico como uma prioridade hemisférica (Artigos 15 e 16), a letra *f* do Artigo 3º do Tratado Constitutivo da Unasul (maio de 2008) consolidou, como objetivo da região, “a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados membros”.

5. Segundo declaração do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, em setembro de 2009, o banco detinha uma carteira na América do Sul de US\$ 15,6 bilhões, a maioria como investimentos em infraestrutura (Leo, 2009). O BID, no mesmo ano, operou com uma carteira de apenas US\$ 8,25 bilhões nos países da região, excluído o Brasil (BID, 2009). Outras instituições de fomento regionais são importantes, porém menores: a CAF, apesar de possuir capital autorizado expressivo de US\$ 10 bilhões, operou em 2009 com uma carteira de investimentos de US\$ 4,8 bilhões (segundo dados disponíveis na página eletrônica <<http://www.caf.com>>); o Fonplata possui aporte total de capital de menos de US\$ 490 milhões e uma carteira de investimentos, em 2009, de aproximadamente US\$ 421 milhões (ver <<http://www.fonplata.org>>).

6. Para uma análise do processo de constituição do Banco do Sul, ver Carvalho *et al.*, 2009. Se ao leitor interessar uma discussão sobre os padrões de integração financeira sul-americana, inclusive abordando mecanismos de financiamento de curto prazo como o Fundo Latino Americano de Reservas (Flar) e a Câmara de Convênio de Pagamentos e Crédito Recíproco (CCR), indica-se Biancarelli (2008).

divisas para o comércio; e *iii*) financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia dos órgãos financiadores tradicionais, como o BID e o Banco Mundial. Para a consecução do primeiro e do segundo objetivo, foi defendida a criação de mecanismos únicos de liquidação de reservas e de convergência comercial, além da instituição de um fundo monetário sul-americano e de uma moeda única de curso regional.⁷ O terceiro objetivo, no qual este trabalho concentra-se, requer o Banco do Sul como coordenador de políticas de investimento na região voltados para o desenvolvimento econômico e social.

Às características apresentadas, outras se somaram no processo de negociação do Banco do Sul. Delimitada pelo Tratado Constitutivo, a estrutura de votos – apesar de, conforme se verá, as quotas-partes serem desiguais entre os países membros – segue o sistema “um país, um voto”. Tal sistema, além de garantir a participação dos menores, impede, assim como nos sistemas de deliberação por consenso, o poder de veto dos grandes. Isto guarda referência com as críticas (propagadas, particularmente, pelos países emergentes) ao sistema desigual de votos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, nos quais há ponderação pelas quotas-partes, considerada pelos países da região um elemento que reforça as desigualdades na aplicação dos recursos.

Outro aspecto importante é a proposta até então acordada sobre o aporte de capital destinado às operações do banco, demonstrado no quadro 1. O total de US\$ 10 bilhões de capital subscrito (que é a parcela a ser depositada pelos países) dividir-se-ia entre grupos distintos de países fundadores e demais membros da Unasul, de acordo com sua capacidade contributiva.⁸

QUADRO 1

Banco do Sul: composição de aportes de capital

Países fundadores			
Grupo	País	Aportes por país (US\$ milhões)	Prazo de capitalização
1	Argentina	2.000	5 anos
	Brasil		
	Venezuela		
3	Equador	400	10 anos
	Uruguai		
4	Bolívia	100	
	Paraguai		
Total (subscrito)		7.000	

(Continua)

7. É importante salientar que essas propostas encontraram pouco avanço por parte do Brasil, que tem preferido criar canais bilaterais de curso regionalizado para o real, ao contrário dos países participantes da Alba (Venezuela, Equador, Cuba, Nicarágua e Bolívia), que criaram o Sistema Único Regional de Compensação de Pagamentos, com uma moeda única, denominada sucre (lastreada em dólares) em homenagem à antiga moeda equatoriana.

8. Entre os membros fundadores, o grupo 1 abarca os países de grande porte, o grupo 3, os de médio porte, e o grupo 4, os de pequeno porte; entre os membros não fundadores, porém pertencentes à Unasul, o grupo 2 contém os países médios e o grupo 4, os países pequenos.

(Continuação)

Demais países da Unasul			
Grupo	País	Aportes por país (US\$ milhões)	Prazo de capitalização
2	Colômbia	970	5 anos
	Chile		
	Peru		
5	Guiana	45	10 anos
	Suriname		
Total (subscrito)		3.000	
Total de capital autorizado		20.000	

Fonte: Comisión Técnica Presidencial/Nueva Arquitectura Financiera Regional – CTP/NAFR (2010).

Para o capital subscrito, no mínimo 90% das ações devem-se denominar em dólares, e o restante, em moedas locais. Destas ações, pelo menos 20% devem estar integralizadas como capital efetivo (divisas) e o restante como garantias soberanas (títulos públicos), divididas em classes: A, para Estados membros da Unasul; B, para Estados não membros da Unasul; e C, para ações de bancos centrais, organizações multilaterais de crédito e entidades financeiras públicas ou mistas, desde que com participação acionária majoritariamente estatal. O capital autorizado da instituição, ou seja, o limite do valor das operações do banco sem que se tenha que recorrer à autorização prévia do órgão político (Unasul), é de US\$ 20 bilhões.

O Banco do Sul entrará em operação quando as seguintes condições forem satisfeitas: depósito do instrumento de ratificação do Tratado Constitutivo por pelo menos quatro dos sete membros fundadores; aporte de capital subscrito na ordem de dois terços do total correspondente aos países fundadores; e participação de ao menos dois países pertencentes ao grupo 1 mais dois países médios (grupo 2), ou de dois países do grupo 1 mais um país médio e um pequeno (CTP/NAFR, 2010).

Considerações finais

Na configuração apresentada, o Banco do Sul poderá superar a presença do BID na América do Sul como o principal órgão multilateral de fomento. Resta saber como o BNDES, que, ainda assim, será o maior banco soberano na região, articular-se-á com esta nova instituição. Em princípio, o Banco do Sul e o BNDES são instituições de natureza e alcance distintos, porém com um objetivo comum: fomentar o desenvolvimento com critérios de rentabilidade adequados a empréstimos de longo prazo, sem deixar de privilegiar setores dinâmicos da atividade econômica.⁹ No caso de controvérsias, o caráter da alocação dos recursos investidos

9. Os dois bancos preveem empréstimos não reembolsáveis para áreas estratégicas. Porém, o critério de rentabilidade determina que, no longo prazo, os bancos devem ser autossustentáveis, ou seja, não apenas devem promover o desenvolvimento econômico, mas estar perto deste e privilegiar setores dinâmicos, o que provoca um problema de concentração dos recursos. A solução para este problema deve estar de acordo com a competência das instituições: o Banco do Sul para os Estados sul-americanos, e o BNDES para os brasileiros.

pode ser mais bem trabalhado em âmbito regional pelo Banco do Sul do que pelo BNDES, restrito à soberania brasileira. Ademais, este pode operar apenas com empresas brasileiras no exterior, o que, conquanto impulse extraordinariamente a sul-americanização das empresas brasileira, é, ao mesmo tempo, fator de instabilidade nas relações do Brasil com seus vizinhos.

Caso o Brasil ratifique o Tratado Constitutivo e integralize os capitais subscritos, isso demonstraria importante avanço nacional em direção a uma arquitetura financeira sul-americana que, a um só passo, amenize a dependência dos países de recursos internacionais tanto para investimentos quanto para o comércio, e potencialize os centros dinâmicos concomitantemente à redistribuição dos efeitos do investimento sobre as cadeias produtivas, integrando de fato a região. O dilema na escolha dos instrumentos de inserção do Brasil na América do Sul, entre atuação soberana e construção da legitimidade, não se resolveria com o Banco do Sul, mas ganharia importante espaço de transbordamento e redistribuição dos frutos do progresso para o bloco da Unasul, marcado pela forte heterogeneidade de seus integrantes.

REFERÊNCIAS

- BIANCARELI, A. M.. **Inserção externa e financiamento**: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração da América do Sul. Cadernos do Desenvolvimento, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, p. 127-177, 2008.
- BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Annual Report**, 2009. Disponível em: <<http://www.iadb.org/ar/2009/index.cfm?lang=en>>.
- CARVALHO, C. E. *et al.* **Banco do Sul**: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. Cadernos PROLAM/USP, Ano 8, v. 2, p. 113-135, 2009.
- CTP/NAFR, Comisión Técnica Presidencial/ Nueva Arquitectura Financiera Regional. Banco Del Sur & Sistema Unitário de Compensación Regional de Pagos. República Del Ecuador: **Ministerio de Coordinación de La Política Económica**. 2010. mimeo.
- LEO, S. Carteira do BNDES na América do Sul soma US\$ 15,6 bilhões. **Valor Econômico**, 27 de agosto de 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ALVARADO, J. F. R. **El Banco del Sur**: concepción sin pecado original. CADTM, 23 de septiembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2847>
- ARIAS, J. A. **Deuda externa, el estado de la cuestión y alternativas para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional**. CADTM, 20 de septiembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2844>.
- BRULEZ, S. **El Banco del Sur debe ser independiente de mercados transnacionales**. 17 de agosto, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2780>.
- CADTM. **Movimientos y organizaciones sociales de América Latina y el mundo se pronuncian sobre la creación del Banco del Sur**. CADTM, 8 de diciembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2977>.
- CUMBRES de las AMÉRICAS. Declaração de Mar Del Plata. *In*: **IV Cúpula das Américas**. Mar Del Plata, Argentina: 5 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_pt.pdf>.

EMANUELSSON, D. **El Banco del Sur debe ser un banco para financiar una economía socialista.** Agência Prensa Rural, 9 de mayo, 2007. Disponível em: <<http://www.prensarural.org/spip.php?article412>>.

JOURNAL OF POST KEYNESIAN ECONOMICS. Edição Especial Banco do Sul. Vol. 32 n° 02. 2009.

KIESEL, V. **El Banco del Sur en la línea de largada.** CADTM, 16 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2646>.

LUCITA, E. **En busca de autonomía financiera.** CADTM, 29 de diciembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article3000>.

MARCHINI, J. **Banco del Sur: ¿una propuesta utópica o una perspectiva inmediata imprescindible para América latina?** CADTM, 29 de octubre, 2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2650>>.

MINISTROS DE FINANZAS. **Declaración de Quito**, 7 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2630>.

PATÍÑO, R. **Banco del Sur: una nueva alternativa financiera, la propuesta ecuatoriana.** 20 de septiembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2845>.

RIERA, M. BM: ¡Manos arriba, esto es un atraco!. Barcelona: **Revista El Viejo Topo**, n. 232, Mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2692>.

TeleSUR. **Nació Banco del Sur en Buenos Aires.** CADTM, 11 de diciembre, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2986>.

TOUSSAINT, E.; MILLET, D. **Banco Mundial. Llegó la hora de bajar la cortina.** CADTM, 2 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2615>.

TOUSSAINT, E. **Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur.** CADTM, 20 de mayo, 2007. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2657>.

_____. **Banco del Sur, marco internacional y alternativas.** CADTM, 5 de agosto, 2006. Disponível em: <www.cadtm.org/spip.php?article2001>.

_____. **De la crisis de la deuda al Banco de Sur.** CADTM, 4 de agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2758>>.

UGARTECHE, O. **Brasil versus Banco del Sur.** CADTM, 26 de agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2797>>.

_____. **Banco del Sur: la lucha de los grandes contra los chicos.** CADTM, 11 de enero, 2008. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article3025>>.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O POTENCIAL E OS DESAFIOS DE UMA PARCERIA BRASIL-ÁFRICA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL *

Fernanda Lira Goes**

Thomas Cooper Patriota***

James Tibúrcio****

Introdução

Na última década, as relações do Brasil com a África tornaram-se uma prioridade da política externa brasileira.¹ Além do incremento das relações comerciais e do reforço dos laços políticos, esta reaproximação se pautou por um conjunto de ações de cooperação técnica para o desenvolvimento com diversos países do continente africano. Neste contexto, a troca crescente de experiências tem gerado certa expectativa em relação às políticas brasileiras na área do desenvolvimento rural e do combate à fome. Desta forma, apresentam-se novos desafios para a capacidade de atuação brasileira no âmbito da cooperação internacional, especialmente no setor rural do continente africano.²

Inicialmente, tratar-se-á da questão alimentar como elemento estratégico no cenário internacional. Em seguida, far-se-á uma explanação da experiência agrícola brasileira e seu potencial para a África. Por fim, serão expostas algumas questões sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento rural, especialmente no que respeita à África.

A volta da segurança alimentar na agenda mundial contemporânea

A crise mundial de alimentos ocorrida entre 2007 e 2008, durante a qual a cotação de diversos produtos aumentou drasticamente num curto período, não foi apenas uma crise de natureza

* Os autores estiveram presentes como observadores no Diálogo Brasil-África, realizado em Brasília de 10 a 12 de maio de 2010.

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

*** Assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

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

1. A África passou a absorver 7% do comércio exterior brasileiro. Entre 2002 e 2008, as exportações brasileiras para a África cresceram 339%. Setenta e cinco por cento delas foram de produtos manufaturados (Brasil, 2010). Para aprofundar o histórico das relações Brasil-África, recomenda-se: Cervo (2008), Coelho e Saraiva (2004) e Saraiva (1996).

2. Em 2009, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) gastou quase metade do orçamento anual – US\$ 6,8 milhões dos US\$ 15 milhões – em projetos destinados a países do continente africano, o que representa um aumento de 1.478% em relação a 2005. Há mais de 250 projetos de cooperação técnica em diferentes fases de negociação e execução em 34 destes países. Entre as áreas de cooperação, a agricultura tem sido aquela com maior demanda por parte de países africanos, e a área por meio da qual o Brasil mais tem cooperado com outros países de modo geral – 22,63% da cooperação brasileira (Brasil, 2010).

econômica, mas também social e política. Manifestações – em alguns casos com episódios violentos, que chegaram a comprometer a ordem pública por vários dias – ocorreram em mais de 30 países, a maioria destes localizados na África (ANTIL e TOUATI, 2009).

Causas as mais diversas – sobre as quais ainda hoje não há consenso – foram apontadas por vários atores como responsáveis pela crise, tais como o aumento do preço do petróleo, a crescente demanda chinesa por matérias-primas, a especulação financeira, os subsídios à agricultura nos países desenvolvidos, os impactos das mudanças climáticas, a redução dos estoques mundiais de produtos alimentícios, ou ainda o destino de cultivos alimentares como o milho para a produção de biocombustíveis. Contudo, um fator comum despontou em vários estudos: a negligência para com o setor agrícola nos países mais pobres durante as três últimas décadas, tanto no que tange aos investimentos governamentais como às agências doadoras que os financiavam.

As repercussões da crise de 2007-2008 trouxeram o tema de volta ao centro da agenda internacional. A Cúpula do G8 em Toyako, Japão, em 2008, teve como principal tema a segurança alimentar. Em novembro do mesmo ano, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês) realizou, em Roma, a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar. Da mesma forma, o tema oficial da XIII Cúpula da União Africana (UA), que reuniu os chefes de Estado do continente em Sirte, na Líbia, em julho de 2009, foi o desenvolvimento agrícola. Nesta ocasião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, convidado de honra do evento, manifestou o compromisso do governo brasileiro em contribuir para a promoção de uma revolução agrícola no continente africano e convidou os ministros da Agricultura destes países a conhecer os programas e as políticas públicas do Brasil nesta área.

O subsequente *Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar – combate à fome e desenvolvimento rural*, realizado em Brasília de 10 a 12 de maio de 2010, reuniu representantes de 45 países, entre eles, 39 ministros da Agricultura. Foram apresentadas políticas de apoio à agricultura familiar conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), assim como tecnologias da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além de um grande número de outros programas de entidades governamentais e privadas.³

Relevância da experiência agrícola brasileira para os países africanos

A experiência brasileira de apoio à agricultura familiar nos últimos anos é importante para os países africanos por três razões fundamentais. Em primeiro lugar, ela demonstra como um setor tradicionalmente considerado improdutivo pode alcançar altos ganhos de

3. A programação completa do evento encontra-se em: <<http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/pt-br/>>.

produtividade quando corretamente estimulado.⁴ Em segundo lugar, indica que políticas direcionadas à erradicação da fome mediante distribuição gratuita de alimentos podem, simultaneamente, garantir a sustentabilidade da produção para os pequenos agricultores, em função da demanda estável e em grande escala gerada por uma rede organizada de compras governamentais.⁵ Em terceiro lugar, o caso brasileiro exemplifica como as agriculturas de escala e familiar podem ser complementares: a existência de um setor agroexportador de peso e relevância global não impede que aproximadamente 70% do consumo interno de alimentos provenha da agricultura familiar (FRANÇA *et al.*, 2009).

Essas três dimensões quebram paradigmas ainda dominantes nos círculos de formulação de políticas públicas de muitos países africanos. De fato, estes investem menos no setor agrícola em comparação a outros países em desenvolvimento, apesar de terem contingentes proporcionalmente maiores de população ativa no campo.⁶ Um fator importante desta baixa priorização é o controle exercido nos orçamentos dos países de renda baixa (a maioria localizados na África) pelas agências doadoras que, em diversos casos, chegam a financiar mais da metade dos gastos públicos anuais dos países receptores. Estas agências tendem a perceber o setor da agricultura familiar como estruturalmente pouco produtivo e chegam a dificultar o trabalho daqueles governos que desejam incentivar o setor com recursos públicos. Com efeito, aproximadamente 50% dos países do continente reduziram os gastos no setor agrícola de 1980 a 2005, fato que é, em boa parte, consequência dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial nas últimas décadas do século XX (FAN, 2009).

Os elementos apontados refletem um descompasso entre a vontade política da parte dos dirigentes africanos no sentido de valorizar o setor agrícola e a falta de instrumentos adequados para que isto se traduza em investimentos públicos concretos. Assim, em 2003, por ocasião da Segunda Assembleia Ordinária da União Africana, os chefes de Estado aprovaram a Declaração de Maputo sobre Agricultura e Segurança Alimentar na África. Entre as decisões da declaração, constavam dois compromissos principais: primeiro, investir no mínimo 10% dos recursos orçamentários anuais nacionais na agricultura e nas políticas

4. Criou-se um conjunto de políticas públicas para estimular esse setor específico, tais como crédito rural, seguro agrícola, assistência técnica e extensão rural, garantia de preços e maior acesso à terra por meio da reforma agrária. Cerca de 4,3 milhões de famílias, que representam 84,4% dos estabelecimentos rurais, mas apenas 24% da área agricultável do país, respondem por 33% da produção agrícola brasileira, ou 10% do produto interno bruto (PIB). A produtividade por hectare da agricultura familiar é hoje 89% superior à da agricultura de escala (França *et al.*, 2009).

5. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do qual o governo compra produtos oriundos da agricultura familiar e os doa a famílias em situação de insegurança alimentar ou forma estoques estratégicos, adquiriu produtos de 764 mil famílias de agricultores. Os alimentos foram distribuídos a 52 milhões de pessoas de 2003 a 2009. A Lei de Alimentação Escolar, de 2009, determinou a utilização de no mínimo 30% do orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a aquisição de alimentos originários da agricultura familiar, sempre que possível no mesmo ente federado em que se encontra a escola compradora (França *et al.*, 2009).

6. Cerca de quarenta dos 54 países africanos mantêm mais da metade da população vivendo em áreas rurais. Em 21 países do continente, mais de 70% da população ativa trabalha na agricultura. Ainda assim, enquanto o investimento público no setor agrícola passou de 5% a 7% do orçamento governamental dos países africanos de 1980 a 2005. A cifra equivalente para os países asiáticos, no mesmo período, subiu de 6% para 15% (Fan, 2009).

de desenvolvimento rural até 2008; segundo, alcançar um crescimento dos setores agrícolas domésticos de, pelo menos, 6% ao ano até 2015 (AFRICAN UNION, 2005). Apenas quatro países – Burquina Fasso, Etiópia, Malawi e Mali –, no entanto, investiam mais de 10% de seu orçamento no setor agrícola em 2009, e somente seis – Etiópia, Gâmbia, Mali, Moçambique, Nigéria e Senegal – superaram a meta de 6% de crescimento nos seus setores agrícolas nos últimos anos (FAN, 2009).

Há, também, governantes que subestimam o potencial da pequena agricultura e preferem direcionar investimentos para a agricultura de grande escala (além de para setores industriais e de serviços), frequentemente favorecendo investimentos externos, por gerarem retornos maiores e mais imediatos. Estes investimentos, combinados à falta de estímulo para a demanda interna, levam vários países a exportar grande parte de sua produção agrícola enquanto porções significativas da população são vitimadas pela fome e desnutrição. Existe, de fato, forte pressão especulativa sobre as terras agricultáveis africanas por parte de capitais estrangeiros, cuja presença cresce exponencialmente. Frequentemente, a questão fundiária é um elemento-chave das tensões políticas vivenciadas na África. Apesar da redução expressiva dos conflitos armados no continente – 15 nos anos 1990, três nos anos 2000 –, a maioria das situações de instabilidade em anos recentes em países como Costa do Marfim, Madagascar, Quênia e Zimbábue estava, em parte, relacionada a questões fundiárias e de insegurança alimentar (LOPES, 2007).⁷

Os governos que priorizaram a agricultura nas políticas nacionais de desenvolvimento obtiveram maiores respaldos políticos internos, como o caso do Malawi desde 2005. Eleito em 2004, o presidente Bingu Wa Mutharika criou um programa de apoio aos agricultores de baixa renda, subsidiando a compra de adubos, fertilizantes e sementes em grande escala. O presidente e ministro da Agricultura Mutharika priorizou o setor, apesar da oposição inicial de grupos políticos internos e da comunidade internacional de doadores. O Malawi, em grande parte, graças a esta política, não vivenciou as manifestações ligadas à alta dos preços de alimentos de 2007-2008; pelo contrário, a crise beneficiou as exportações de milho do país (ANTIL e TOUATI, 2009).⁸

A história de sucesso do Malawi não tem sido a regra no continente, e a diversidade de casos não permite a aplicação de um modelo rígido. A experiência brasileira recente, todavia, possui o potencial para contribuir na criação e implementação de políticas agrícolas sustentáveis em diversos países do continente africano.

7. Os três conflitos dos anos 2000 incluem Darfur, Somália e região dos Grandes Lagos (Burundi, Congo Oriental e norte de Uganda). Por exemplo, em Madagascar, uma das causas do descontentamento popular que levou à deposição do então Presidente Marc Ravalomanana em 2009 foi o plano de concessão de 1,3 milhão de hectares de terra agricultável à empresa sul-coreana Daewoo, com vistas a garantir a segurança alimentar na Coreia do Sul (PELLERIN e TOUATI, 2009).

8. A escolha de Mutharika para chefiar a UA em 2010 reflete a atenção dada ao tema da segurança alimentar após a crise de 2007-2008.

Avanços e desafios da cooperação brasileira

O aumento das atividades de cooperação do Brasil nos últimos anos apresenta diversos desafios, entre os quais estão a criação de economias de escala, a geração de vínculos com a esfera produtiva e a adaptação às realidades locais. No que se refere às economias de escala, a cooperação ainda se encontra pulverizada em múltiplas iniciativas bilaterais. Alguns projetos mais recentes, considerados estruturantes, buscam ter um impacto de longo prazo a partir da criação de estruturas de capacitação, pesquisa e desenvolvimento permanentes, com alcance geográfico maior.⁹ Contudo, a extensão territorial do Brasil permite economias de escala que nem sempre podem ser reproduzidas no contexto da maioria dos países. Com o intuito de compensar esta discrepância, vários dirigentes africanos têm sugerido que a cooperação seja feita por meio dos organismos sub-regionais do continente.

Nesse sentido, o Brasil tem ampliado sua atuação mediante assinatura de acordos de cooperação na área de biocombustíveis com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (Uemoa) e com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), os quais visam oferecer capacitação em escala sub-regional aos países membros destes organismos. A integração dos mercados africanos, porém, ainda é incipiente. Apenas 10% do comércio de cada país africano, em média, ocorre com outros países do continente (ECA, 2010). Isto reflete não somente uma infraestrutura historicamente orientada para os mercados de exportação externos ao continente, mas também a insuficiência de mercados internos africanos capazes de absorver a oferta dos produtos exportados.

Isso nos leva ao segundo ponto, o vínculo com o setor produtivo. Os projetos brasileiros de cooperação, em sua maioria, concentram-se em aumentar a produtividade dos fatores de produção pela capacitação (trabalho) e transferência de tecnologia (capital). Poucas vezes, no entanto, estes são dinamizadores de cadeias produtivas que possam se autossustentar no médio prazo. Deste modo, o Brasil atua como boa parte dos demais doadores tradicionais da cooperação internacional, geralmente focados na geração de oferta, não de demanda.¹⁰ Contudo, algumas iniciativas encorajadoras vão além. Por exemplo, um dos encaminhamentos do Diálogo Brasil-África prevê a execução de dez projetos-piloto voltados para a transferência do desenho institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Com isso, procura-se delinear esboços de política pública com potencial de gerar demanda e garantir mercados, além de combater a fome e a desnutrição.

9. São eles o projeto Cotton-4 no Mali (que também beneficia Benin, Burkina Fasso e Chade); o projeto Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura no Senegal (que atua também em Guiné-Bissau e no Mali); e um conjunto de três projetos em Moçambique, cofinanciados pela ABC e por instituições de cooperação do Japão (Agência de Cooperação Internacional do Japão, Jica – sigla em inglês) e dos EUA (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Usaid – sigla em inglês) – Brasil (2010).

10. Por doadores tradicionais, entenda-se o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, as agências de desenvolvimento das Nações Unidas e as agências de cooperação bilateral dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Há outros projetos que articulam oferta e demanda de modo a potencializar as exportações dos países africanos para os mercados externos. Na área de biocombustíveis, por exemplo, Brasil e União Europeia lançaram uma parceria que envolve a produção de etanol no continente africano para exportação ao mercado europeu (VALOR ECONÔMICO, 2009). Esta aproximação garante mercados aos produtores africanos, permite à União Europeia atingir a sua meta de uso de combustível alternativo até 2020 e atende aos interesses do Brasil de tornar o etanol uma *commodity* reconhecida e produzida internacionalmente.

Por fim, aborda-se a questão da adaptação às realidades locais. De acordo com afirmação do ministro da Agricultura de Mali, Aghatam Ag Alhassane, durante o Diálogo Brasil-África, das dez variedades de algodão testadas no Centro de Pesquisa Agrícola de Sotuba, no Mali, em coordenação com técnicos da Embrapa, no âmbito do projeto Cotton-4, três revelaram boa adaptabilidade aos solos locais. Este exemplo revela como devem ser aprofundados os estudos prévios sobre as situações nos países receptores da cooperação de modo a se evitar transpor experiências que possam se mostrar irrelevantes ou inapropriadas.

A troca de experiências possibilitada pela cooperação permite também compartilhar o conhecimento acerca dos equívocos e descasos do passado para que estes não sejam repetidos. O aumento potencial da produtividade na savana africana não deveria, assim como no caso do cerrado brasileiro, realizar-se em detrimento do meio ambiente. A mecanização da agricultura não deve, da mesma forma, gerar a urbanização desorganizada que criou as periferias urbanas de vários países contemporâneos de renda média. A África precisa, de fato, de uma *revolução verde*, como afirmou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva.¹¹ Esta, no entanto, não deve repetir os erros de suas antecessoras em diversos lugares do mundo. As estruturas da propriedade fundiária em grande parte do continente africano respondem, na prática, a um conjunto de leis formais do Estado moderno e a tradições não formais, porém fortemente enraizadas, que têm influências determinantes nas concepções locais de *desenvolvimento rural*.

Considerações finais

O setor rural tornou-se de fato estratégico no início do século XXI, tendo em vista que dele dependem intrinsecamente o enfrentamento das questões das mudanças climáticas, energias renováveis e segurança alimentar (BRASIL, 2010). A prioridade conferida à relação com o continente africano reflete certamente um impulso de solidariedade por parte do governo brasileiro, mas talvez ainda demarca uma perspectiva de longo prazo que vislumbra os ganhos mútuos da realização do potencial de desenvolvimento dos dois lados do Atlântico Sul, de acordo com um modelo que contemple estas três agendas estratégicas.

A vasta disponibilidade de terras aráveis, a proporção majoritária de população rural e a ameaça de um êxodo rural desenfreado desencadeado pela forte pressão demográfica

11. Esta afirmação foi realizada em discursos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na XIII Cúpula da União Africana e por ocasião do Diálogo Brasil-África.

no continente africano conferem grande oportunidade à troca de experiências com o Brasil na área de desenvolvimento rural.¹² Os desafios à cooperação na realização desta troca de experiência em grande escala, com o envolvimento de cadeias produtivas e o objetivo de adaptar-se às realidades locais, podem ser superados mediante maior sistematização de estudos multidisciplinares sobre as diversas regiões do continente. Estes podem ser relevantes para incentivar um modo de desenvolvimento socioeconômico inclusivo e ambientalmente sustentável nos países africanos, mas também no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AFRICAN UNION. **Ten percent national budget allocation to agriculture development.** 2005. Disponível em: <www.africa-union.org/root/ual/Conferences/.../Pamphlet_rev6>.
- ANTIL, A.; TOUATI, S. **Crise alimentaire, émeutes de la faim et enjeux agricoles en Afrique subsaharienne.** Consultoria para Ministério das Relações Exteriores da França, 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural.** Brasília: 10 a 12 de maio de 2010. Disponível em: <www.agroafrica.itamaraty.gov.br/pt-br/>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Mais Alimentos já financiou R\$ 3 bilhões para modernizar propriedades rurais.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=4182768>. Acesso em: 14 de maio, 2010.
- CERVO, A. L. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COELHO, P. M. P.; SARAIVA, J. F. S. **Fórum Brasil-África:** política, cooperação e comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004.
- FAN, S. *et al.* **Setting priorities for public spending for agricultural and rural development in Africa.** IFPRI, 2009. (Policy Brief n. 12).
- FRANÇA, C. *et al.* **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil.** Brasília: MDA, 2009.
- LOPES, C. A África entre o Brasil e a China. **Valor Econômico**, Opinião, 9 de abril de 2007.
- PELLERIN, M.; TOUATI, S. **L'Afrique en questions 5:** crise malgache. 24 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5282&id_provenance=98&lang=fr>.
- SARAIVA, J. F. S. **O lugar da África:** a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (ECA). **Assessing regional integration in Africa IV:** enhancing Intra-African Trade. Addis Ababa, ECA, maio de 2010.
- VALOR ECONÔMICO. **Brasil e UE farão parceria com a África para produzir etanol.** 20 de agosto de 2009.
- WORLD BANK. **Africa development indicators.** The little data book on Africa, 2010.

12. Segundo estudos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês) dos 917,7 milhões de hectares de terra agricultável ainda não utilizados no mundo, cerca de 300 milhões encontram-se na África.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: PRIMEIRO LEVANTAMENTO DE RECURSOS INVESTIDOS PELO GOVERNO FEDERAL

Guilherme de Oliveira Schmitz*

João Brígido Bezerra Lima*

Rodrigo Pires de Campos**

Este trabalho objetiva registrar e caracterizar os esforços da primeira iniciativa do governo federal em quantificar o volume de recursos aplicados pelo Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento. Neste sentido, o texto se inicia com um breve registro histórico da cooperação Sul-Sul, para apresentar, em seguida, uma abordagem da cooperação internacional para o desenvolvimento na conjuntura nacional da atualidade e finalizar com algumas definições que nortearão o primeiro levantamento da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Evolução das parcerias globais no eixo Sul-Sul

Desde meados do século XX, a cooperação Sul-Sul gradualmente constitui-se e consolida-se como estratégia de inserção dos chamados países em desenvolvimento na economia política internacional. O vislumbrar da possibilidade de se construir uma estratégia de inserção internacional pela via das relações Sul-Sul emergiu logo na primeira metade dos anos 1960, quando países localizados predominantemente no Hemisfério Sul, sob semelhantes condições sociais, políticas e econômicas, e ainda com obstáculos comuns ao maior aproveitamento dos benefícios das relações econômicas internacionais, passaram a se articular para demandar o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional (ROTHSTEIN, 1993, p. 628).

Neste início do século XXI, a cooperação Sul-Sul transforma-se e molda-se aos novos desafios da conjuntura internacional. Assim, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul (SU/SSC) da Organização das Nações Unidas (ONU) define o termo como:

(...) um amplo enquadramento para a colaboração entre países do Sul, nos domínios político, econômico, social, ambiental e técnico. Ao envolver três ou mais países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul concretiza-se nas formas bilateral, regional, sub-regional e inter-regional. Avanços recentes na cooperação Sul-Sul têm se traduzido em volumes crescentes de comércio Sul-Sul, movimentos na direção da integração regional, fluxos Sul-Sul de investimentos diretos estrangeiros, e várias formas de assistência para o desenvolvimento (UNDP, 2008, p. 1).

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

** Pesquisador visitante sênior da Fundação Oswaldo Cruz.

A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), um importante instrumento da cooperação Sul-Sul, tem suas origens neste movimento concertado de países ocorrido em meados do século XX. Em 1964, fortemente preocupados com sua participação no comércio internacional, países em desenvolvimento convocaram uma conferência para tratar deste tema e buscar soluções alternativas. Como resultado desta iniciativa, realizou-se em Genebra, na Suíça, ainda em 1964, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, a UNCTAD. Em 15 de junho de 1964, ao final da primeira sessão da UNCTAD, um grupo de 77 países assinou a Declaração Conjunta dos 77 Países, tornando-se posteriormente conhecidos como G-77. De fato, o G-77 chega a ser reconhecido como a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento no âmbito da ONU (AHMIA, 2010, p. 1).

Desde então, o G-77 tornou-se um espaço de articulação com vistas a oferecer, segundo o próprio G-77:

(...) meios para os países do Sul articularem e promoverem seus interesses econômicos coletivos e fortalecerem sua capacidade de negociação conjunta em torno de questões econômicas internacionais estratégicas dentro do sistema das Nações Unidas, além de promover a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (AHMIA, 2006, p. 17).

Tais objetivos vêm sendo perseguidos pelo G-77 até os dias atuais. Apesar de atualmente contar com 130 países-membros, o grupo ainda mantém sua sigla original.

Graças à atuação do G-77 no plano internacional nos anos 1970, a CTPD se configura como um importante instrumento da cooperação Sul-Sul. Em 1972, com vistas a avançar as oportunidades de articulação entre países do Sul, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou um grupo de trabalho sobre CTPD. Dois anos depois, em 1974, criou-se no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a SU/SSC para a cooperação Sul-Sul. Em 1978, 138 países reuniram-se em Buenos Aires, Argentina, convocados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, para adotar o primeiro “plano de ação para a promoção e aplicação da CTPD”, também conhecido como “Plano de Ação de Buenos Aires – Paba” (PABA, 1978, p. 1).

O Paba de 1978 converteu-se num documento seminal a partir do qual se estabeleceu e avançou o princípio fundamental da CTPD: a *horizontalidade*. Este princípio representou uma alternativa à *verticalidade* da cooperação Norte-Sul, marcada até então predominantemente pela transferência unilateral de tecnologia. Desta forma, ao se constituir num importante instrumento da estratégia de cooperação Sul-Sul, a CTPD evoluiu desde 1970 até os dias atuais. Nos anos 1970, os países do Sul enxergaram na CTPD a possibilidade de buscar a autossuficiência nacional e coletiva com o fim maior de promover uma nova ordem econômica internacional.

A cooperação internacional para o desenvolvimento na agenda nacional

Na segunda metade da década de 2000, o governo brasileiro vem ampliando de forma intencional, por intermédio de diferentes órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, diversificada agenda de cooperação internacional em benefício do progresso econômico e social de países em desenvolvimento. Além da ampliação de ações de cooperação internacional em setores tradicionais da política externa brasileira, como a agricultura, a saúde, a educação, a ciência e a tecnologia, e a defesa, mencione-se que novos setores, tais como minas e energia, desenvolvimento sustentável, cultura e turismo, gradualmente adensam o espectro de iniciativas desta natureza.

Com base em razões históricas conhecidas e no papel de *potência média*¹ do país no sistema internacional, a política externa brasileira, cada vez mais, passou a ser norteada pela estratégia de fortalecimento da governança global como instrumento facilitador de inserção internacional. Para tanto, o país tem corroborado, mediante crescentes compromissos, com regimes internacionais, bem como com propostas de reestruturação de organizações internacionais que visem à intensificação de mecanismos multilaterais e à democratização destes foros decisórios. Com vistas a potencializar a busca por autonomia de decisão nestes foros, o governo brasileiro retomou paradigmas tradicionais de política exterior. Neste ensejo, o caráter universalista das iniciativas de parcerias Sul-Sul configura o principal instrumento de aproximação política com outros países em desenvolvimento – países com quem o Brasil compartilha desafios semelhantes, principalmente na área de desenvolvimento social, tais como a concentração de renda, a superação de injustiças sociais, fome e pobreza, a degradação ambiental e a precária institucionalização dos direitos humanos.

De fato, os últimos grandes consensos da ONU tiveram por efeito a construção de atmosfera propícia à proliferação da cooperação internacional, sobretudo em tempos nos quais a consolidação do direito internacional parece encontrar obstáculos na ausência de acordo em mesas de negociações. A rodada de Doha, que deveria conduzir a uma nova etapa de liberalização do comércio, encontra-se hoje suspensa. Os avanços do regime ambiental internacional foram minados na infrutífera Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP-15). No que se refere aos direitos trabalhistas, foi rejeitado, na Cúpula de Johannesburg, compromisso acerca da responsabilização social e ambiental das empresas. Somente no âmbito dos direitos humanos tímidos progressos relativos aos direitos das pessoas portadoras de deficiência foram obtidos.

Por sua vez, a cooperação internacional para o desenvolvimento consolida-se como via de apaziguamento de conflitos, de trocas de experiências e de estreitamento das relações

1. Para uma discussão desses fatores históricos e da atuação brasileira como *potência média* no sistema internacional, ver Lima (2005).

internacionais. A Declaração do Milênio, que, em 2000, estipulou oito *objetivos de desenvolvimento para o milênio*, cita a cooperação como caminho a ser trilhado para a obtenção do desenvolvimento de países mais pobres. Subsequentemente, em 2002, ocorreu a Conferência de Monterrey, no México, que teve por objetivo estabelecer formas de financiamento da cooperação internacional. Neste contexto, reforçou-se a meta de que, até 2015, todos os países acordantes destinassem ao menos 0,7% do produto nacional bruto (PNB) para tal fim – sendo de 0,15% a 0,20% destinado a países de menor desenvolvimento relativo.

Dessa forma, a Conferência de Monterrey representou um marco na história recente do debate acerca dos desafios vividos pelo financiamento de desenvolvimento no mundo, sobretudo em países em desenvolvimento. Com o objetivo de erradicar a pobreza e melhorar as condições sociais e padrões de vidas da população mundial, o encontro dava-se no contexto dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A desaceleração da economia global e a consecutiva redução das taxas de crescimento explicitavam ainda mais a necessidade de promover o crescimento econômico e de solucionar os desafios para o financiamento do desenvolvimento. O documento final resultante da reunião ficou conhecido como Consenso de Monterrey para o Financiamento do Desenvolvimento.

Apesar de o Brasil não ter assinado o documento final da conferência, o Consenso de Monterrey, para o Brasil, só vem reforçar princípios já cunhados no ordenamento jurídico nacional. A tendência do perfil diplomático brasileiro à cooperação mais que à hegemonia, à luz da experiência histórica, encontra respaldo nas constituições brasileiras. A palavra cooperação aparece pela primeira vez na carta magna no artigo 4º da constituição outorgada do regime militar, em 1967, na qual é citada a cooperação internacional com órgãos internacionais apenas como instrumento de solução de conflito internacional. Não obstante isto, no decorrer do regime, a cooperação internacional ganha novos contornos.

Em 1969, criou-se pela primeira vez uma estrutura administrativa pública para tratar de cooperação internacional, centrada em dois órgãos: o Itamaraty tratava da base política da cooperação, por meio de seu Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), no qual se situava o Sistema Nacional de Cooperação Técnica; e a Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), com atribuição de operacionalizar os projetos. Mais tarde, em 1987, extinguíram-se o DCT e a Subin, criando-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com a finalidade de se coordenar em um órgão as decisões políticas e a operação dos projetos de cooperação técnica.

Desde os anos 1950 receptor de cooperação oficial para o desenvolvimento, a partir da década de 1980, o país passa, com o sucesso das experiências nacionais, a se envolver enquanto fonte de conhecimento oferecido para o mundo via cooperação com países latino-americanos e africanos. Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a cooperação internacional esboça forma de estratégia para a inserção internacional e passa a figurar na lista de princípios que regem as relações internacionais brasileiras, conforme os termos do artigo 4º da Lei Maior. Nele, estipula-se que o Brasil

recorrerá à “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, adaptando-se, assim, o conceito à prática cuja base é a autodeterminação dos povos, a não intervenção e o respeito aos direitos humanos.

No que tange à gestão de projetos de cooperação, a ABC, desde o final de 2005, mais particularmente em 2006, tem passado por ampla reestruturação administrativa destinada a ampliar e consolidar a cooperação do Brasil com o exterior. Em meados de 2006, o chanceler brasileiro, Celso Amorim, faz a declaração – sem precedentes na diplomacia brasileira – de que a cooperação técnica é um instrumento de política externa nacional, comprovando o reconhecimento inequívoco da importância desta atividade no âmbito do governo federal (AMORIM, 2006, p. 16).

De fato, a reestruturação da ABC reflete um novo *status quo* do Brasil no âmbito do sistema internacional. Está em curso um amplo e crescente processo de reconhecimento internacional do país como uma economia emergente com elevada capacidade interna em diversos setores e, portanto, um ator-chave da cooperação internacional para o desenvolvimento. Este reconhecimento internacional deve-se a dois fatores principais: a prolongada estabilidade político-econômica nacional, e o acúmulo de experiências nacionais em programas sociais inovadores, de grande repercussão em todo o mundo. A estabilidade político-econômica nacional leva os doadores tradicionais a reconhecerem o Brasil como um país que cada vez menos necessita da cooperação internacional. Por sua vez, as experiências nacionais em programas sociais inovadores projetam o Brasil como um ator internacional importante em tecnologias sociais, principalmente entre os países localizados no eixo Sul-Sul.

Frente a esses avanços, novos desafios emergem para a efetiva contribuição da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Entre eles, destaca-se a necessidade premente de melhor definir o quanto vem sendo investido pelo Brasil nesta cooperação. Tradicionalmente, no país, atividades desta natureza não são contabilizadas ou sequer registradas para eventual cômputo de seu valor geral. Inúmeras instâncias da administração pública federal, até mesmo das esferas estadual e municipal, realizam ações desta natureza sem o devido registro e, conseqüentemente, sem o cômputo, no valor geral, dos recursos brasileiros para a cooperação internacional.

O desconhecimento do montante de investimentos em cooperação internacional para o desenvolvimento representa um fator limitante para o governo brasileiro, quer pelo potencial destes dados para a melhor instrumentalização da política externa nacional, quer pelo potencial interesse futuro em determinar os benefícios ou impactos destes para o desenvolvimento internacional.

Nesse sentido, definir com mais clareza o volume de investimentos do país em cooperação internacional para o desenvolvimento é imprescindível para o fortalecimento do Brasil em suas parcerias com países em desenvolvimento, bem como em sua participação e presença em foros regionais e multilaterais na atualidade e no futuro.

O primeiro levantamento de cooperação do Brasil para o desenvolvimento internacional

O primeiro levantamento de cooperação do Brasil para o desenvolvimento internacional (COOP-BRADI) compreenderá o período de 2005 a 2009. Trata-se de um levantamento de caráter quantitativo, exclusivamente focado na estimativa dos volumes de recursos do governo brasileiro destinados à cooperação internacional para o desenvolvimento. É inegável que estes custos geram benefícios de diferentes ordens, para diferentes países e instituições, mas estes benefícios não serão mensurados neste momento, ficando o levantamento restrito à estimativa dos custos

O propósito primordial, ou seja, a intencionalidade dos recursos será o critério decisivo para definir o que será computado e o que não será computado neste levantamento. Para tanto, foi elaborado um conceito básico orientador, cuja função é permitir uma aproximação maior do objeto do levantamento. É importante destacar que este conceito orientador tem a função primordial de viabilizar a quantificação dos recursos em questão. Desta forma, trata-se mais de um conceito meramente instrumental, com fins quantitativos, que de um conceito estratégico ou de valor político.

BOX 1

Conceito de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional

Recursos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional serão entendidos como a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, parcialmente ou integralmente a fundo perdido, no governo de outros países, a nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas.

Tendo em conta a falta de cultura de acompanhamento de atividades dessa natureza no Brasil, a atuação de muitos ministérios e suas respectivas entidades vinculadas na cooperação internacional, e a completa descentralização destas informações nas suas estruturas administrativas, vale ressaltar que o primeiro levantamento será um passo inicial de todas as instituições do governo federal envolvidas no projeto na tentativa de identificar da maneira mais consistente os custos associados à cooperação internacional. Para tanto, alguns esclarecimentos daquilo que será contabilizado ou não no levantamento se faz oportuno (quadros 1 a 6).

QUADRO 1

Horas técnicas de funcionários e profissionais dos órgãos e entidades

Incluir	Não incluir
Disponibilizadas para a educação, capacitação, treinamento e outras formas de transferência ou compartilhamento sistematizado de conhecimento acumulado no Brasil para estrangeiros, estejam eles no exterior ou no Brasil. Relativas à atuação exclusiva e direta na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, mais especificamente na ABC/Ministério das Relações Exteriores (MRE), nas assessorias internacionais dos ministérios e entidades vinculadas, ou nas missões diplomáticas do Brasil no exterior. Dedicadas à produção ou adaptação de uma tecnologia (produto ou serviço) visando atender predominantemente à necessidade de um determinado país ou grupo de países, individualmente ou regionalmente. De forças militares brasileiras destinadas à garantia dos direitos humanos, ao monitoramento de eleições, à reabilitação e desmobilização de soldados, bem como sua repatriação, ao aconselhamento sobre estabilização social, ao recolhimento de armas da sociedade civil, à desativação de minas terrestres, entre outros propósitos de cunho eminentemente pacífico.	Participação de funcionários e profissionais do governo federal brasileiro em eventos de caráter técnico-científico, ou de caráter mais genérico, nos quais haja o compartilhamento de conhecimento por outros representantes de outros países. Congressos e conferências científicas das quais vários países participam e contribuem com seus conhecimentos acumulados, ou eventos do gênero, portanto, não serão computados. Horas técnicas do pessoal de suporte técnico da ABC e das assessorias internacionais não diretamente envolvido nas ações de cooperação internacional para o desenvolvimento (por exemplo, secretariado, informática, entre outros). Horas técnicas de funcionários do governo federal (incluindo diplomatas) destinadas à articulação político-estratégica para a concretização de – ou resolução de conflitos em – acordos de cooperação para o desenvolvimento internacional, à promoção comercial de produtos e/ou serviços nacionais no exterior, e a outras ações que não envolvam diretamente o compartilhamento ou repasse de conhecimentos acumulados pelo Brasil para estrangeiros. Horas técnicas de militares brasileiros destinadas a operações militares com fins não pacíficos, de caráter estabilizador, que autorizem o uso da força para proteger a missão, os participantes da missão, os civis e grupos não envolvidos no conflito, além de outras possibilidades que são estabelecidas no mandato da missão.

Elaboração dos autores.

QUADRO 2

Passagens e diárias para brasileiros ou estrangeiros

Incluir	Não incluir
Valores estimados de diárias e passagens associados ao transporte e subsistência de funcionários e profissionais do governo brasileiro quando diretamente envolvidos (aportando conhecimento) em missões de planejamento, execução e monitoramento de atividades de cooperação internacional para o desenvolvimento no exterior. Valores estimados de diárias e passagens associados ao transporte e subsistência de estrangeiros para sua capacitação em território nacional, ou em outros países.	Adotar as mesmas orientações sugeridas no item “não incluir” das horas técnicas, logo acima.

Elaboração dos autores.

QUADRO 3

Materiais impressos e outros materiais de educação e capacitação

Incluir	Não incluir
Valores estimados de materiais impressos ou eletrônicos (incluindo publicações) disponibilizados pelo governo federal brasileiro para a realização de eventos de capacitação em geral, seja no Brasil, seja no exterior. Valores estimados de materiais impressos ou eletrônicos (incluindo publicações) do governo federal disponibilizados com o propósito de conscientização da população sobre as ações de cooperação para o desenvolvimento internacional. Valores estimados de materiais físicos empregados como parte da educação ou capacitação de estrangeiros no Brasil ou no exterior (por exemplo, reagentes de laboratório, materiais orgânicos, materiais genéticos, entre outros materiais de alto valor agregado).	Materiais impressos destinados exclusivamente à promoção (marketing) das ações de cooperação internacional do governo federal brasileiro no Brasil ou no exterior. Materiais empregados na capacitação de estrangeiros no setor militar para fins não pacíficos.

Elaboração dos autores.

QUADRO 4

Doações em espécie

Incluir	Não incluir
Valores estimados de doações pelo governo federal brasileiro, regulares ou esporádicas (em momentos de crise), por meio do setor privado ou diretamente para o governo de um país, incluindo medicamentos, alimentos, sementes, equipamentos em geral, materiais de construção, entre outros produtos ou insumos tecnológicos nacionais.	Toda e qualquer doação destinada ao uso militar com fins não pacíficos.

Elaboração dos autores.

QUADRO 5

Custos administrativos associados

Incluir	Não incluir
Horas técnicas de pessoas de suporte técnico da ABC e das assessorias internacionais diretamente vinculados a ações de cooperação internacional, tais como tradução e interpretação, manutenção de sistemas de informação, logística, entre outros. Gastos associados ao transporte de equipamentos e materiais do Brasil até as regiões em que se realizam ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Bens móveis (veículos de transporte, equipamentos, produtos e materiais em geral) utilizados temporariamente e de forma significativa pelo governo federal no Brasil ou no exterior como apoio às ações de cooperação internacional. Bens imóveis utilizados temporariamente e de forma significativa pelo governo federal no Brasil ou no exterior como apoio às ações de cooperação internacional, incluindo alojamento e hospedagem.	Horas técnicas, gastos com transportes, bens móveis e imóveis não diretamente associados à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Elaboração dos autores.

QUADRO 6

Doações em moeda

Incluir	Não incluir
Fortalecimento ou construção de infraestrutura (fábricas, redes de saneamento, rodovias, centros de treinamento, represas, museus, bibliotecas, escolas de arte e música, instalações esportivas, campos de produção agrícola, entre outros) em outros países. Doações a estudantes e pesquisadores estrangeiros fazendo cursos de treinamento, capacitação, graduação, aperfeiçoamento, atualização, especialização, mestrado ou doutorado no Brasil (incluindo bolsas de estudo e materiais utilizados em seus estudos). Apoio ao estabelecimento de refugiados e seus familiares durante seu primeiro ano no Brasil, incluindo transporte, alimentação, vestuário, diárias, aluguel, e outros serviços ou produtos específicos. Incluem-se também os gastos com a repatriação de refugiados. Contribuições do governo federal brasileiro para organizações internacionais das quais o Brasil não toma recursos emprestados para seu benefício direto.¹ Contribuições do governo federal brasileiro para programas de bancos internacionais ou regionais dos quais o Brasil não é um beneficiário direto (por exemplo, a International Development Association – IDA do Banco Mundial).	Bolsas de estudo destinadas aos estudantes e pesquisadores brasileiros no exterior, visto que a função primordial destas é permitir a capacitação de brasileiros no exterior, ou seja, envolve benefício direto para o Brasil. Refugiados no país depois de completado o primeiro ano desde a sua chegada no Brasil. Contribuições do governo federal brasileiro para organismos internacionais que são sujeitos de direito interno – como associações, sociedades, organizações não governamentais (ONGs), institutos –, os quais estão sujeitos ao direito interno de um determinado país e, por conseguinte, cujos textos constitutivos são dispensados de submissão para aprovação pelo Congresso Nacional. Recursos do governo federal brasileiro desembolsados para organizações internacionais sediadas no Brasil, sobretudo do Sistema ONU, que se revertem em benefício para o próprio governo federal brasileiro. Taxas de administração cobradas por organizações internacionais do Sistema ONU no repasse de recursos para o governo federal brasileiro, bem como os rendimentos oriundos destas taxas, mesmo que eventualmente aplicados pela organização na chamada cooperação Sul-Sul.

(continua)

(continuação)

Incluir	Não incluir
Contribuições do governo federal brasileiro para fundos fiduciários com a especificação dos países que serão por eles beneficiados. Inclui-se aqui a integralização de capital em organismos financeiros internacionais de desenvolvimento (OFIDs) dos quais o Brasil não é tomador de recursos. Créditos oficiais à exportação concedidos pelo governo federal brasileiro, com elemento de concessionalidade. Reescalamentos decorrentes de dívidas vencidas e não pagas referentes a empréstimos oficiais para financiamento de exportações brasileiras de bens e serviços, contratadas com terceiros países. As condições do reescalamento e do perdão concedido são negociadas bilateralmente com os países devedores nos termos da legislação vigente. Estas podem seguir as diretrizes do Clube de Paris, que tem como uma de suas premissas o alívio da dívida externa de países pobres altamente endividados, em consonância com programas de redução da pobreza definidos em conjunto com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).	

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Vale lembrar que, a partir de 2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) centralizou as contribuições para organizações internacionais. Caberá ao MPOG, portanto, informar os valores das contribuições em 2009, e aos demais ministérios os valores relativos aos anos anteriores (2005, 2006, 2007 e 2008).

Considerações finais

Não obstante os avanços no estudo da cooperação do Brasil para o desenvolvimento internacional que o levantamento COOP-BRADI proporcionará, ainda restam hipóteses a serem mais bem analisadas para se definirem os reais objetivos da cooperação internacional para o desenvolvimento e avaliá-la como política pública, tais como: quais são os benefícios oriundos da cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto ao país provedor quanto ao receptor? Qual é o modelo institucional mais adequado para operacionalizar a cooperação internacional? Como garantir a continuidade das ações?

O levantamento COOP-BRADI proporcionará à Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais a promoção e realização de estudos e pesquisas em questões pertinentes à cooperação para o desenvolvimento internacional e à condução da política externa, bem como o acompanhamento dos acordos de cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades públicas ou privadas internacionais de planejamento e pesquisa, em cumprimento da missão institucional do Ipea (BRASIL, 2010).

O trabalho, iniciado com a participação efetiva de 140 órgãos e entidades da administração pública federal, permite antever a grandeza do desafio do Brasil na consolidação de sua inserção na cooperação para o desenvolvimento internacional, considerando-se as profundas e surpreendentes transformações do mundo contemporâneo.

Para viabilizar o resgate de registros referentes aos recursos dos órgãos e entidades públicas da administração pública federal destinados pelos setores de 2005 a 2009, definiu-se um conceito básico de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Trata-se de um recorte da cooperação internacional para o desenvolvimento; em verdade, um conceito que permite, neste trabalho, transitar do mundo acadêmico para o terreno das políticas públicas.

O dimensionamento da cooperação oferecida será feito com informações fragmentadas, heterogêneas, que justificam, desde já, a realização de estudos especializados que fundamentem o acompanhamento anual dos dados e a elaboração de estatísticas relativas à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Esse é um processo que se desenvolverá em dimensões distintas, cabendo aos autores registrar neste texto a precariedade dos dados disponíveis e a ingente necessidade de se explicitarem, nas diferentes políticas públicas, os compromissos assumidos com a cooperação para o desenvolvimento internacional. Isto poderia ser alcançado, talvez, com a inclusão destes compromissos na Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), possibilitando sua avaliação e acompanhamento.

REFERÊNCIAS

AHMIA, M. (Org.). **The Group of 77 at the United Nations**. New York: Oxford University Press, 2006.

AMORIM, C. L. N. **A cooperação como instrumento da política externa brasileira**. Brasília: Via ABC, junho, 2006. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/documentos/via-junho.pdf>>.

BRASIL. **Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010**. Aprova o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, e dá outras Providências. Publicado no Diário Oficial da União, em 30 de março de 2010.

LIMA, M. R. S. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, p. 16-20, abril/junho, 2005.

Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). Special Unit for South-South Cooperation: United Nations Development Programme (UNDP), 1978. New York, fevereiro de 2007. Disponível em: <http://tcdc.undp.org/tcdcweb/knowledge_base/bapa_english1.html#emblem>.

ROTHSTEIN, R. L. New international economic order. In: _____. **The Oxford companion to politics of the world**. New York: Oxford University Press, p. 628-629, 1993.

United Nations Development Programme (UNDP). **What is South-South cooperation?** Special Unit for South-South Cooperation. New York, novembro de 2008. Disponível em: <http://ssc.undp.org/FAQ.14.0.html#irfaq_1_1dade>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3>

_____. **Cooperação técnica com países desenvolvidos: instrumento de desenvolvimento nacional e impulso à cooperação Sul-Sul**. Brasília: Via ABC, março, 2006. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3>

_____. **O que é a ABC?** Brasília: Via ABC, julho, 2006. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/noticias/banco_noticias.asp?id_Localizacao=3>

AMADOR, E. A. El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. **Ciências Sociais**, v.1, n. 94, p. 169-188, 2001.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **South-South Cooperation activities carried out by Brazil**. Under Secretariat General for Cooperation and Trade Promotion. Brasília, julho de 2007. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos>>.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

FONSECA, L. H. P. La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. Madri: **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. 22, p. 63-77, 2008.

IPEA. **Guia de orientações básicas**. Brasília: Ipea, junho, 2010. (mimeo).

Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=4>.

LADAU, G. O. Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. São Paulo: **Revista de Economia e Relações Internacionais**, n. 12, v. 6, p. 103-116, 2008.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Declaração do milênio**. Nova Iorque, setembro de 2000.

STOKKE, O. **Foreign aid towards the year 2000**: experiences and challenges. London: Frank Cass, 1996.

O RECENTE PACOTE DE INCENTIVO ÀS EXPORTAÇÕES E A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: NOVAS MEDIDAS E VELHOS PROBLEMAS*

Daniel Grimaldi**
Flavio Lyrio Carneiro**
Lucas Ferraz Vasconcelos***

Introdução

Durante a fase mais aguda da recente crise internacional, a política comercial brasileira se concentrou basicamente na expansão das linhas públicas para financiamento às exportações e na redução das taxas de juros envolvidas, com o intuito de evitar que a crise de confiança internacional fizesse “secar” o crédito para o exportador.¹ Em um primeiro momento, observou-se uma contração brutal dos volumes de comércio brasileiro. No entanto, uma vez que as importações, afetadas pela desaceleração econômica interna, se retraíram com maior intensidade que as exportações, ocorreu uma melhora do saldo comercial, que voltou a se expandir.

Contudo, com o relativo sucesso das medidas anticrise adotadas pelo governo brasileiro e a subsequente retomada do crescimento no final de 2009, repetiu-se uma dinâmica que já havia sido observada no período pré-crise. A moeda nacional voltou a se valorizar, as importações se aceleraram e o temor a respeito de uma deterioração das contas externas brasileiras se acentuou.

Foi diante desse contexto que, no dia cinco de maio de 2010, o Ministério da Fazenda anunciou um conjunto de *medidas de incentivo à competitividade* (quadro 1). O pacote expressa, de maneira geral, a preocupação do governo com a deterioração das contas externas e, mais especificamente, com a perda de competitividade das exportações brasileiras.

* Os autores agradecem a Eric Cavalcante pelo imprescindível papel que teve na tabulação dos dados, e a João Maria e João De Negri por lhes terem apresentado Eric, e a Marcelo Sampaio e Renato Agostinho da Silva, pela colaboração com o levantamento de dados.

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

*** Técnico de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura.

1. Para mais detalhes a respeito das medidas adotadas pelo governo durante a crise internacional, ver Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – Cindes (2010) e Acioly *et al.* (2009).

Enquanto o ministro Guido Mantega classificou o pacote como “tudo de bom” (GONÇALVES, 2010), a reação do setor empresarial foi menos entusiasmada. Armando Monteiro, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), afirmou que se tratava de um “avanço, um alento”, ao passo que José Augusto de Castro, vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), definiu as ações como “um paliativo atrasado”.

QUADRO 1

Medidas de incentivo à competitividade

	Medida	Foco	Natureza
1	Devolução mais rápida de 50% dos créditos acumulados com tributos federais	Redução dos custos para o exportador	Estímulo à exportação
2	Exclusão da Receita oriundo de exportações para fins de enquadramento no SIMPLES.	Aumentar o potencial exportador das MPES	Estímulo à exportação
3	Implementação do drawback isenção no mercado interno	Redução dos custos para o exportador	Estímulo à exportação
4	Reestruturação do sistema público de Garantias	Facilitar o acesso às linhas de crédito para exportação	Estímulo à exportação
5	Criação do Exim Brasil	Facilitar o acesso às linhas de crédito para exportação	Estímulo à exportação
6	Redução do custo de financiamento à exportação de bens de consumo	Alavancar as exportações desse setor	Estímulo à exportação
7	Instituição de preferência para bens e serviços nacionais em compras governamentais	Reduzir as importações de bens e serviços do exterior	Proteção do mercado interno
8	Eliminação do redutor do imposto de importação sobre autopeças	Reduzir o déficit comercial nesse setor	Proteção do mercado interno

Fonte: Mantega (2010).

Elaboração dos autores.

Duas das medidas divulgadas estão diretamente ligadas a um mesmo problema: a incapacidade do sistema tributário brasileiro de desonerar a tributação indireta que incide sobre os produtos exportados. São elas: *i*) a aceleração da devolução dos créditos tributários; e *ii*) a implementação do *drawback* isenção para o mercado interno.

O objetivo do presente trabalho é analisar com maior cuidado essas duas medidas, buscando avaliar seu alcance no desafio de sanar um velho problema que, ainda hoje, afeta pesadamente a competitividade das vendas externas. Tendo em vista que até a edição deste boletim o pacote ainda não havia sido regulamentado, a análise será feita com base apenas nas informações divulgadas quando do anúncio oficial do pacote pelo ministro Mantega.

A tributação indireta e a competitividade das exportações

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que, de acordo com regulamentação da Organização Mundial do Comércio (OMC), não é permitida a desoneração de impostos diretos incidentes sobre agentes exportadores. No entanto, a prática de desoneração dos impostos indiretos não somente é permitida pela entidade, como também é difundida entre as principais economias.

No entanto, ao fixar a não incidência apenas na última etapa da cadeia, a legislação atual não tem sido suficiente para desonerar as exportações dos impostos indiretos.² De acordo com estimativas da Federação de Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp), empresas que vendem mais de 42,5% de sua produção para o mercado externo já enfrentam desvantagens em suas operações (FIESP, 2009). Elas acumulam créditos tributários em montante superior à sua margem de ressarcimento e, com isso, precisam repassar o custo dos impostos para o preço final do produto no mercado internacional.

Para se compreender melhor o problema, convém o uso de um caso ilustrativo. Quando uma firma adquire insumos, ela passa a ter direito a créditos tributários em valor correspondente aos impostos indiretos embutidos nesta compra. Ao vender seu produto final, estes créditos podem ser utilizados para abater parte do imposto por ela devido. Dessa forma, a firma apenas recolherá os impostos correspondentes ao valor por ela adicionado, em respeito ao princípio da não cumulatividade. Contudo, nas vendas ao exterior não é possível compensar créditos gerados na aquisição dos insumos, uma vez que as exportações não são tributadas. Ou seja, a empresa só consegue utilizar os créditos nas vendas para o mercado doméstico.

Caso uma empresa não realize vendas internas em volume suficiente para compensar os créditos tributários gerados na aquisição dos insumos para os bens exportados, ela passa a acumulá-los. Resta à firma solicitar a devolução destes valores à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Porém, este processo é moroso, podendo levar até cinco anos, e frequentemente a empresa nunca chega a receber a devolução dos créditos – o que significa, na prática, pagamento de tributos sobre aqueles insumos, ainda que em menor monta.

Dessa forma, mesmo não havendo tributação nas exportações, o custo dos tributos embutidos no valor dos insumos utilizados pode onerar as mercadorias por duas vias. Em primeiro lugar, pelo custo financeiro associado ao prazo decorrido entre a aquisição do insumo e a compensação ou devolução dos créditos (uma espécie de *custo de carregamento*), caso a empresa realize vendas no mercado interno em montante suficiente ou consiga efetivamente a restituição. Em segundo lugar, pelo custo dos tributos pagos que não puderem ser compensados ou restituídos.

2. No caso do Brasil, os impostos indiretos incidentes sobre a exportação seriam o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Como forma de garantir maior competitividade aos produtos exportados pelo Brasil, a legislação tributária nacional concede benefícios fiscais às mercadorias e aos serviços destinados ao exterior. A Constituição Federal (Artigo 153, § 3º, inciso III) garante imunidade de IPI às exportações de produtos industrializados. O PIS/PASEP e a Cofins também não incidem sobre as operações de exportação. Por sua vez, a Lei Complementar nº 87/1996, de autoria do deputado Antônio Kandir, estabeleceu a não incidência do ICMS sobre as mercadorias e serviços destinados ao exterior. Além destes benefícios fiscais diretos, a legislação também permite a acumulação dos créditos referentes aos tributos recolhidos na aquisição de insumos destinados à produção de bens a serem exportados.

Aceleração da restituição dos créditos tributários acumulados

A primeira das medidas de estímulo às exportações que compõem o pacote consiste na devolução, em até 30 dias após a solicitação, de 50% dos créditos de PIS/PASEP, Cofins e IPI acumulados na exportação. Poderão ter acesso a este benefício empresas que cumpram as seguintes condições de acesso: *i)* tenham exportado no mínimo 30% de seu faturamento nos últimos dois anos; *ii)* sejam exportadoras há pelo menos quatro anos;³ *iii)* sejam tributadas pelo lucro real e adotem a nota fiscal eletrônica; e *iv)* possuam histórico de pedidos de ressarcimento indeferidos não superior a 15% do total solicitado nos últimos dois anos.

Esta medida era a mais esperada, e talvez por isso tenha sido a que recebeu mais críticas advindas do empresariado brasileiro. A principal reclamação diz respeito à rigidez dos condicionantes exigidos, que diminuiria substancialmente o alcance da medida. Segundo o vice-presidente da AEB, José Augusto de Castro, são tantas condições que poucas empresas poderão aproveitar os benefícios da medida.

Outra reclamação de Castro é o fato de que somente 50% dos créditos acumulados a partir da edição da medida seriam rapidamente devolvidos, resultando num “calote oficializado” tanto do estoque passado de créditos quanto dos 50% futuros (BECK e RODRIGUES, 2010). Por sua vez, o diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Fiesp, Roberto Giannetti da Fonseca, afirmou que a instituição prepararia Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra a medida, tendo em vista que a mesma atentaria contra o direito constitucional de isonomia tributária do exportador (MARIN, 2010).

Em virtude da polêmica gerada pelo anúncio, um primeiro ponto que deve ser avaliado com maior cautela é exatamente o *alcance* da medida. Na tabela 1A, oferece-se uma primeira tentativa de se alcançar este número. Ela cruza dados da Pesquisa Industrial Anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PIA/IBGE) e do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) para tentar identificar, entre os anos de 2002 e 2007, o montante de empresas que teriam sido beneficiadas caso a aceleração da devolução de créditos tributários já estivesse valendo.⁴

TABELA 1A

Firmas *potencialmente beneficiadas*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Potencialmente beneficiadas	963	1062	1200	1227	1228	1205
Total de exportadoras	19055	20148	22252	21933	21445	21629
<i>share</i>	5,05%	5,27%	5,39%	5,59%	5,73%	5,57%

Fonte: PIA/IBGE e SISCOMEX.

Elaboração dos autores

3. Esse requisito apresenta uma ambiguidade que só será resolvida quando a medida for devidamente regulamentada. Assim, foram considerados dois possíveis significados para a expressão “sejam exportadoras a pelo menos 4 anos”: *(ii.a)* empresas que tenham realizado ao menos uma exportação por ano nos últimos quatro anos; *(ii.b)* empresas que tenham realizado pelo menos uma exportação há quatro anos ou mais.

4. Para mais detalhes a respeito da identificação das firmas potencialmente beneficiadas, pode-se consultar o anexo.

É preciso ressaltar, no entanto, que uma importante simplificação foi necessária para esse exercício: não foram considerados os critérios relativos a histórico de pedidos (*iv*) e opção pela tributação sobre o lucro real com adoção da nota fiscal eletrônica (*iii*). A razão para tal decisão foi a ausência de bases disponíveis e capazes de identificar tais características.

Assim, foram consideradas firmas *potencialmente beneficiadas* aquelas que respeitaram as duas primeiras condições – ou seja, aquelas cujas exportações correspondiam a mais de 30% do faturamento nos dois últimos anos e que eram exportadoras há pelo menos quatro anos.⁵ Trata-se, portanto, de uma estimação do limite superior do alcance da medida. Afinal de contas, entre aquelas que respeitarem as duas primeiras exigências, apenas uma parte também atenderá as duas últimas.

Para os anos entre 2002 e 2007, esse *limite superior* representou cerca de 5% das firmas exportadoras. Em pesquisa recente da CNI, 45% das firmas consultadas apontaram que o acúmulo de crédito afetava a decisão de exportar.⁶ A diferença entre estes percentuais indica que, apesar de representar um avanço, a nova medida dificilmente será capaz de desonerar as exportações de todas as firmas atualmente prejudicadas pela malha tributária.

Implementação do *drawback* isenção no mercado interno

Diante da impossibilidade manifestada pelo atual sistema tributário brasileiro de desonerar completamente os impostos indiretos incidentes sobre os insumos destinados à produção para exportação, o regime aduaneiro especial de *drawback* surge como uma alternativa, em vista da dificuldade associada à realização de uma reforma tributária.

Instituído em 1966 pelo Decreto-Lei nº 37, o *drawback* é originalmente um mecanismo de incentivo às exportações que permite a isenção, restituição ou suspensão do recolhimento de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização na industrialização de produto a ser exportado, tornando-o mais competitivo no mercado internacional.⁷

Diante do fato de que o regime de *drawback* desonerava apenas a compra de insumos importados, foram instituídos o *drawback* verde-amarelo, em 2008, e o *drawback*

5. Para a elaboração dessa tabela, levou-se em consideração o critério segundo o qual empresas exportadoras há pelo menos quatro anos são aquelas que realizaram ao menos uma exportação por ano nos últimos quatro anos (*ii.a*). Na tabela 1B, no anexo, refaz-se este exercício interpretando-se que, segundo o critério, as empresas devem ter realizado pelo menos uma exportação há quatro anos ou mais (*ii.b*). Os resultados, contudo, são muito parecidos e, por isso, optou-se por colocar apenas uma das tabelas no corpo do texto. Mais detalhes podem ser consultados no anexo.

6. A pesquisa teve como “população de interesse” todas as empresas exportadoras cadastradas no *Catálogo de Exportadores Brasileiros*. Para mais detalhes, ver CNI (2008).

7. Existem três modalidades de *drawback*: isenção, restituição e suspensão de tributos. A primeira modalidade consiste na isenção dos tributos incidentes na importação de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalentes, destinada à reposição de artigo importado anteriormente com pagamento de tributos e utilizado na industrialização de produto exportado. A modalidade restituição, que praticamente não é utilizada atualmente, trata da restituição de tributos pagos na importação de insumo utilizado na fabricação de produto exportado, caso a empresa não deseje utilizar o *drawback* do tipo isenção para reposição de tais insumos. A modalidade suspensão, responsável por cerca de 90% das utilizações de *drawback*, consiste na importação de mercadorias com suspensão de tributos, vinculada ao compromisso futuro de que tais mercadorias serão utilizadas na industrialização de produto a ser exportado. A suspensão é convertida em isenção quando da comprovação da exportação objeto do compromisso firmado, dentro do prazo previsto. Para mais informações, indica-se Ashikaga (2010).

integrado, em 2009, que possibilitam a suspensão de tributos não apenas na importação, mas também na aquisição no mercado interno de insumos destinados à industrialização de produtos a serem exportados – ou seja, aparece como uma alternativa no caminho de desoneração das exportações.

A medida contemplada no pacote atual é mais uma tentativa de ampliar o alcance de *drawback*, ao prever a possibilidade de se utilizar o *drawback* isenção para aquisição de mercadorias no mercado interno, a exemplo do que ocorre com o *drawback* verde-amarelo e o integrado. Não obstante, além de tal modalidade representar atualmente apenas cerca de 10% da utilização total do regime de *drawback* e não possuir sistema informatizado para sua concessão, sua efetividade é limitada, uma vez que o ICMS, frequentemente o tributo de maior magnitude em uma operação, não é alcançado pela desoneração tributária concedida. O mesmo problema ocorre nas aquisições no mercado interno por meio de *drawback* verde-amarelo e integrado.

Por ser amparado em legislação federal, o conjunto de normas que regulamenta o regime de *drawback* é incapaz de prever a suspensão ou isenção do ICMS, de competência dos estados e do Distrito Federal. Alcança, em princípio, apenas tributos federais. Não obstante, o Convênio ICMS nº 27/90, firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), prevê a isenção de ICMS nas importações realizadas sob o regime de *drawback*, desde que as mesmas tenham sido beneficiadas com suspensão dos impostos federais sobre importação e sobre produtos industrializados. Dessa forma, a isenção do ICMS não é capaz de alcançar a modalidade isenção, tendo em vista o dispositivo que condiciona a isenção do ICMS ao benefício de suspensão de tributos. Tampouco é aplicável às compras no mercado interno, dado que a cláusula primeira do convênio se refere expressamente às importações realizadas via *drawback*.

Assim, nas compras de insumos por meio de *drawback* isenção, bem como nas aquisições no mercado interno por meio do *drawback* verde-amarelo e integrado, há incidência de ICMS, dando origem a um processo de acumulação de créditos tributários conforme descrito anteriormente, com os mesmos custos a ele associados. O mesmo não acontece com insumos importados ao amparo do *drawback* suspensão, caso em que o convênio ICMS nº 27/90 garante a isenção do tributo estadual.

Como exercício abstrato, considere uma comparação entre produtos idênticos que possam ser adquiridos no mercado externo, pelo *drawback* suspensão, ou no mercado interno, pelo *drawback* verde-amarelo. O insumo importado terá isenção de ICMS, dispensando-se o uso de recursos do fluxo de caixa do exportador para o seu pagamento. Já sobre o insumo adquirido no mercado interno incidirá o imposto, e o valor pago será revertido em créditos a serem abatidos em outros tributos ou acumulados. O carregamento destes créditos tributários por um período de tempo gera custo financeiro⁸ para o exportador, enquanto a importação do insumo, não.

8. A mensuração dos custos financeiros do ICMS segue o método sugerido em De Negri (2008).

A alíquota do ICMS varia de acordo com o produto e o estado em questão. O prazo de restituição dos créditos tributários e a *taxa de carregamento* dos recursos durante esse prazo também são variáveis. Quanto maiores a alíquota do ICMS, o prazo de restituição dos créditos tributários e a taxa de carregamento, maior o custo financeiro para o exportador adquirir o insumo internamente.

Para o prazo de restituição dos créditos, foram formulados quatro cenários distintos, estabelecendo-se prazos de 120, 240, 360 e 720 dias. Quanto às taxas de carregamento, três distinções são feitas. A Primeira considera o caso no qual o exportador financia com recursos próprios o fluxo de caixa. Logo, o custo envolvido na operação é equivalente ao custo de oportunidade de ter os recursos imobilizados em vez de aplicá-los em títulos mobiliários da dívida pública, por exemplo, cuja remuneração é determinada pela taxa SELIC, atualmente em 10,25% ao ano, ou 0,82% ao mês.

A Segunda, para empresas que, por não poderem utilizar recursos próprios para fazer frente a seu capital de giro, recorrem ao mercado. Segundo a ANEFAC (Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade), a taxa média para tais financiamentos, em janeiro de 2010, era de 3,12% ao mês.

Na terceira, leva-se em conta que parte dos créditos é restituída com a devida correção monetária pela taxa SELIC. Nesse caso, a taxa efetiva para o custo do fluxo de caixa do exportador, referente aos créditos, seria menor que a taxa cobrada pelo mercado. Supõe-se, para efeito do exercício, uma taxa de 1,5%.

Pode-se calcular, então, o custo financeiro sobre o montante de créditos do ICMS ao longo do tempo nos diferentes cenários, conforme mostrado na tabela 2. Verifica-se que o custo financeiro incorrido pelo exportador pode variar significativamente, dependendo de sua estrutura de financiamento e da extensão do prazo para a devolução dos créditos tributários, podendo este custo, no pior cenário, superar o valor do próprio crédito a receber.

TABELA 2

Custo financeiro de acordo com diferentes prazos de devolução dos créditos tributários

	Prazo de carregamento dos créditos (dias)			
	120	240	360	720
Custo financeiro (Selic=0,82% ao mês) em porcentagem	3,3%	6,7%	10,2%	21,6%
Custo financeiro (financiamento do capital de giro=1,50%) em porcentagem	6,1%	12,6%	19,6%	43,0%
Custo financeiro (financiamento do capital de giro=3,12%) em porcentagem	13,1%	27,9%	44,6%	109,0%

Foram selecionados os cinco produtos que apresentaram o maior valor de importação via *drawback* em 2007 e que, ao mesmo tempo, apresentaram expressivos índices de

vantagens comparativas reveladas.⁹ Em conjunto, estes produtos foram responsáveis por US\$ 1,3 bilhão de importação via *drawback*. Qual seria o hipotético custo financeiro, caso estes insumos fossem adquiridos internamente, por meio de *drawback* verde-amarelo?

Para todos esses produtos, a alíquota vigente do ICMS é de 18%, o que equivale a um montante de R\$ 469,64 milhões¹⁰ em créditos tributários retidos. Tal montante elevaria, no mesmo valor, a necessidade de fluxo de caixa das empresas exportadoras que comprassem os cinco insumos no mercado interno. Dependendo da estrutura de financiamento destas empresas e do tempo de restituição dos créditos tributários, o custo financeiro de retenção dos créditos poderia variar entre R\$ 15,5 milhões e R\$ 512,1 milhões, o que corresponderia a 6,0% e 19,6% do valor dos insumos, respectivamente. Ou seja, no pior cenário traçado, a diferença entre o *drawback* de importação e o *drawback* verde-amarelo geraria um diferencial de custo de quase 20% em favor das importações de insumos.

Embora não seja possível afirmar que o fornecimento de tais insumos poderia ser feito internamente, devido ao alto nível de agregação do código de identificação de produto analisado¹¹ e às diversas variáveis envolvidas no processo de escolha do fornecedor por parte do exportador, é razoável supor que, caso haja produtos similares nos mercados interno e externo, o diferencial de custo proveniente da assimetria entre os regimes de *drawback* se constitua como uma importante vantagem em favor da importação.

Neste contexto, o custo de carregamento do crédito de ICMS e a incerteza em relação ao ressarcimento do respectivo crédito impõem significativa desvantagem competitiva para o fornecedor de insumos nacional *vis-à-vis* o competidor externo. Em outras palavras, identifica-se um viés importador do regime *drawback* no que se refere a bens intermediários.

Em decorrência de tal situação, a legislação tributária brasileira gera uma absurda inversão do princípio do tratamento nacional adotado pela OMC: faz com que o insumo importado goze de condições mais favoráveis que o nacional.

Considerações finais

O recente pacote anunciado pelo governo tem o mérito de encarar o desafio de promover a competitividade das exportações brasileiras. Em um momento em que as vendas externas

9. O índice de vantagens comparativas reveladas (VCR), apresentado primeiramente por Balassa (1965), demonstra se um país possui vantagem comparativa para determinado produto, confrontando sua participação na pauta exportadora nacional e mundial. O índice acima da unidade significa uma vantagem comparativa para o respectivo bem, enquanto valores abaixo da unidade indicam uma desvantagem comparativa revelada. Os produtos selecionados no presente trabalho e seus respectivos VCRs são: minérios de cobre e seus concentrados (3,0); níquel não ligado (2,5); outras partes reconhecíveis como destinadas exclusiva ou principalmente aos motores das posições 84.07 ou 84.08 (3,0); peças de cilindrada superior a 1.000cm³, tais como motores de pistão, alternativos ou rotativos e motores de ignição por centelha (motores de explosão) (1,3); e algodão não cardado nem penteado (3,3).

10. De acordo com o Ipeadata, tendo em vista que a taxa de câmbio média de 2007 foi de R\$ 1,9471 /US\$ 1, tem-se US\$ 1,3 bi * 1,9471 R\$/US\$ * 0,18 = R\$ 469,64 mi.

11. Para viabilizar o cálculo do índice de VCR, foi preciso trabalhar com o detalhamento de seis dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

brasileiras sofrem com a crescente concorrência internacional, este movimento precisará se intensificar ao longo dos próximos anos.

Contudo, no que tange aos problemas gerados pela confusa legislação tributária brasileira, o pacote se mostrou razoavelmente tímido. A medida de aceleração da devolução dos créditos acumulados dificilmente será suficiente para desonerar as exportações de todas as empresas que atualmente perdem competitividade com este problema. Apesar de se apresentar como uma alternativa, o *drawback* acaba por gerar um segundo problema, ao conferir vantagens tributárias aos insumos importados frente aos nacionais, que acabam por arcar com o custo de carregamento do ICMS.

Ou seja, ainda que represente um avanço (ou um “alento”) em outros aspectos do comércio exterior, o novo pacote se mostrou insuficiente para lidar com velhos problemas decorrentes da complexa estrutura tributária nacional, na qual o ICMS ocupa um papel de destaque.

ANEXO

A identificação exata das firmas realmente beneficiadas pela aceleração da devolução dos créditos tributários é uma tarefa inviável. Em primeiro lugar, pela própria defasagem temporal das bases de dados disponíveis. Em segundo lugar, porque a medida ainda não foi regulamentada, ao menos até o momento da edição deste boletim. Por último, pela ausência de bases de dados que permitam levar em consideração todas as informações relevantes.

A primeira dificuldade pode ser relativizada ao se olhar o comportamento das firmas envolvidas com o comércio exterior ao longo dos anos anteriores. É possível notar que variações bruscas são pouco comuns. Existe uma inércia muito grande, por exemplo, na evolução do número de empresas exportadoras e das potencialmente beneficiadas ao longo do tempo. Por conta disso, fazer o recorte sobre anos anteriores parece ser um bom parâmetro – ao menos para o comportamento dos números agregados. Assim o total de empresas que seriam beneficiadas caso a medida estivesse valendo entre 2002 e 2007, se mostra um indicador razoável do total que será beneficiado em 2010.

A falta de regulamentação, por sua vez, acaba por gerar insegurança na interpretação das medidas. No caso da aceleração da devolução dos créditos tributários, um dos critérios, em particular, pareceu muito vago e acabou gerando uma interpretação dúbia. A apresentação do ministro Guido Mantega afirma que terá direito à rápida restituição toda empresa que for “exportadora há pelo menos quatro anos”.

TABELA 1B

Firmas *potencialmente beneficiadas*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Potencialmente beneficiadas	984	1100	1252	1272	1256	1229
Total de exportadoras	19055	20148	22252	21933	21445	21629
share	5,16%	5,46%	5,63%	5,80%	5,86%	5,68%

Fonte: PIA/IBGE e SISCOMEX.

Elaboração dos autores.

A tabela 1A considerou como potencialmente beneficiadas todas aquelas que tiveram exportação não nula em cada um dos últimos quatro anos. Uma interpretação alternativa, contudo, permitiria considerar qualquer firma que teve exportação não nula no ano $t-4$ como sendo “exportadora há pelo menos quatro anos” – independente de ter ou não realizado vendas contínuas para o exterior em $t-1, t-2$ e $t-3$. A tabela 1B tomou como verdadeira essa segunda interpretação. Felizmente, os resultados foram muito semelhantes.

Contudo, a falta de bases de dados com todas as informações relevantes foi o principal problema. Dois dos critérios estabelecidos precisaram ser ignorados. Não estava disponível uma base capaz de identificar as firmas que eram tributadas pelo lucro real e utilizavam a nota fiscal eletrônica. Também não havia como conhecer o histórico dos pedidos de ressarcimentos de cada empresa.

Diante de tal impossibilidade, as tabelas apresentam como *potencialmente beneficiadas* todas as empresas que atendem às demais exigências. Conforme afirmado anteriormente, é preciso ter consciência de que tal simplificação provoca inegavelmente uma tendência de superestimação do número de empresas alcançadas.

Uma última limitação deve ser destacada. Para encontrar as firmas cujas exportações correspondiam a “no mínimo 30% do faturamento nos últimos dois anos” exigia o cruzamento de duas bases de dados. O Siscomex, que guarda as informações dos valores exportados, e a PIA, que tem os dados referentes ao faturamento anual. Contudo, a PIA é censitária apenas para os estabelecimentos com mais de 30 empregados, sendo realizada por extrato amostral nas faixas com menos trabalhadores. Logo, é possível que existam empresas cujas exportações representaram 30% ou mais de seu faturamento nos anos avaliados, mas que não aparecem na PIA – por terem menos de 30 empregados. Esta incontornável limitação também gera um viés, mas desta vez no sentido de subestimação do alcance da medida.

Apesar dessas limitações, acredita-se que os valores apresentados são representativos do alcance da medida e que, ainda que o processo de identificação possa ser aperfeiçoado futuramente (em particular após a regulamentação das medidas), as principais conclusões não são inviabilizadas pelas simplificações feitas.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L. *et al.* **Desdobramentos de curto e médio prazo da crise atual**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão, n. 1441).

ASHIKAGA, C. **Análise da tributação na importação e na exportação**. São Paulo: Aduaneiras, 2010.

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

BECK, M.; RODRIGUES, L. Pacote do governo para exportação frustra setor. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 06 de maio de 2010.

CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CINDES). **PC em foco: observatório de política comercial**. Rio de Janeiro: CINDES, n. 1, maio de 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Os problemas da empresa exportadora brasileira**: 2008. Brasília: CNI, 2008.

DE NEGRI, F. **Impactos do Drawback Verde-Amarelo**. Notas Técnicas MDIC 7, 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Tributação e exportações**: onerando o crescimento econômico do Brasil. São Paulo: 2009. Disponível em: <www.fiesp.com.br>.

GONÇALVES, M. Maquiagem para exportador. **Correio Braziliense**, Brasília, 06 de maio de 2010.

MANTEGA, G. **Medidas de incentivo à competitividade**. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/>>.

MARIN, D. C. **Fiesp prepara ação contra pacote de incentivo às exportações**. 05 de maio de 2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/not_16846.htm>.

ASCENSÃO E QUEDA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE EQUIPAMENTOS MILITARES*

Rodrigo Fracalossi de Moraes**

Introdução

A revitalização da indústria nacional de defesa tem adquirido, nos últimos dez anos, uma progressiva relevância na pauta das políticas públicas do governo brasileiro. Em 2001, o Ministério da Defesa (MD) criou o Fórum da Indústria de Defesa, um espaço permanente de diálogo entre o Estado e a indústria bélica. Em 2005, o MD aprovou a Política Nacional da Indústria de Defesa, com medidas destinadas a incentivar esta indústria. Ainda em 2005, a nova Política de Defesa Nacional (PDN) abordou a importância da recuperação da indústria bélica, ao contrário da PDN anterior, de 1996, que não fazia menção ao tema. Na Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, um dos três eixos estruturantes foi, justamente, a revitalização da indústria de defesa.

Alguns casos concretos ou potenciais deste processo de revitalização já podem ser observados: a atual expansão das instalações da Helibras, em Itajubá (MG), para a produção inicial de 51 helicópteros EC-725 Cougar (FIESP, 2008); a produção de 2.044 veículos blindados para transporte de tropas, a ser realizada pela Iveco, em Sete Lagoas (MG) (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2009); a construção de quatro submarinos convencionais e um submarino nuclear, envolvendo a transferência de tecnologia não nuclear por parte de instituições francesas (BRASIL E FRANÇA, 2008); e a possível fabricação de componentes para caças e a montagem destas mesmas aeronaves a partir de tecnologia transferida por instituições estrangeiras.

Em discussões realizadas no âmbito do Ministério da Defesa, do Congresso Nacional e por meio da imprensa, um dos pontos debatidos é o papel a ser desempenhado pelas exportações de produtos militares em uma indústria bélica revitalizada. Na opinião de alguns, as aquisições realizadas pelas Forças Armadas nacionais devem ser o foco predominante da indústria bélica nacional, com as exportações tendo uma importância apenas secundária (SILVA, 2004, p. 49). Para outros, as exportações são fundamentais, havendo necessidade, contudo, de um maior suporte governamental, tanto em termos de apoio financeiro como de promoção dos produtos militares brasileiros no exterior (CARVALHO, 2005; 2007).

* Agradeço os comentários de Expedito Carlos Stephani Bastos, da Universidade Federal de Juiz de Fora. Eventuais equívocos, contudo, são de responsabilidade do autor.

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

Com o objetivo de contribuir para o atual debate acerca da revitalização da indústria bélica brasileira e das possibilidades e limitações do mercado externo, este texto analisa as principais características das exportações brasileiras de equipamentos militares, abordando, especificamente, três tópicos: *i*) a participação histórica destas exportações no mercado mundial de equipamentos militares; *ii*) os principais produtos e clientes externos da indústria bélica brasileira; e *iii*) as razões de seu enfraquecimento nos anos 1990. Para tanto, o texto foi dividido em três seções. Na primeira, há uma visão geral acerca do volume histórico das exportações da indústria brasileira de defesa, comparando-as com as vendas externas de outros países. Na segunda seção, são analisados os principais importadores militares do Brasil no período 1974-93 e os produtos mais adquiridos. Na terceira seção, por fim, são analisadas as razões do enfraquecimento desta indústria nos anos 1990 e a dimensão que as suas exportações têm alcançado desde 1994.

1 As exportações brasileiras no mercado mundial de equipamentos militares¹

Os anos situados entre 1974 e 1993 corresponderam ao auge das exportações bélicas brasileiras. Naquele período, o país respondeu por cerca de 0,3% das exportações mundiais de equipamentos militares, um percentual que, embora pequeno, não chegou a ser desprezível em um mercado dominado por seis potências: EUA, União Soviética/Rússia, França, Reino Unido, China e Alemanha Ocidental/Alemanha. Ademais, a relevância daquelas exportações advém do fato de que os seus volumes foram bastante superiores aos que o Brasil já havia exportado anteriormente. As exportações que, no período 1964-73, foram de US\$ 5 milhões, saltaram para US\$ 1,6 bilhão no período 1974-83 e para US\$ 2,3 bilhões no período 1984-93.² Comparando-as com as exportações posteriores, elas também foram elevadas: no período 1994-2003, as vendas externas caíram para US\$ 287 milhões.

Se, por um lado, o volume exportado cresceu de forma bastante impressionante a partir de meados dos anos 1970, ele deve ser, por outro lado, colocado em perspectiva com as vendas de outros países. Mesmo no período 1974-93, quando ocorreu o auge das

1. Neste texto, estão sendo considerados como *equipamentos militares* os chamados *grandes armamentos convencionais* (*major conventional weapons*), os quais abrangem nove categorias: *i*) aeronaves; *ii*) veículos blindados; *iii*) artilharia; *iv*) sensores; *v*) sistemas de defesa aérea; *vi*) mísseis; *vii*) navios; *viii*) motores; e *ix*) outros, como torres para blindados e torres para navios. Não são incluídas, portanto, as armas leves (fuzis, carabinas, pistolas, revólveres, etc.) e suas respectivas munições, ou ainda caminhões para uso geral. Para maior detalhamento, ver Sipri ([s.d.]a).

2. Salvo quando mencionado, os valores e percentuais das vendas de armamentos que constam neste texto, assim como as informações referentes aos tipos de produtos e países de origem/destino das vendas, foram extraídos do banco de dados do Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). Como os dados originais estão expressos em preços constantes do ano de 1990, foi feita a atualização dos valores até 2009, com base no *Consumer Price Index – All Urban Consumers* dos EUA (CPI-U), segundo o qual a inflação no período 1990-2009 foi de 64,14%. Ademais, deve-se ressaltar que estes valores refletem o *volume* de armas transferidas e não o *valor financeiro* das transações, chegando-se ao que o Sipri denomina de *trend indicator value* (TIV). Além das exportações a preços “de mercado”, fazem parte destes valores as transferências em formas de doações e/ou com preços bastante abaixo dos “de mercado” (Sipri, [s.d.]b). Consultas realizadas em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>>. Acesso em: 25 de maio, 2010.

exportações, as vendas foram bastante baixas se comparadas às das seis potências anteriormente mencionadas, cuja soma correspondeu a aproximadamente 89% do total mundial, conforme demonstra a tabela 1.

TABELA 1

Exportações de equipamentos militares (1974-1993)

(Em US\$ bilhões a preços de 2009)

	País	Valor total	Percentual sobre o total mundial
1	União Soviética/ Rússia, Ucrânia e Bielorrússia ¹	432,3	35,08
2	EUA	421,4	34,19
3	França	79,7	6,47
4	Reino Unido	69,1	5,61
5	Alemanha Ocidental/Alemanha	54,9	4,45
6	China	41,0	3,33
7	Tchecoslováquia/ República Tcheca e Eslováquia ²	27,0	2,19
8	Itália	23,3	1,89
9	Países Baixos	13,7	1,11
10	Suíça	10,7	0,87
11	Suécia	6,4	0,52
12	Israel	6,2	0,50
13	Polônia	5,9	0,48
14	Canadá	4,6	0,37
15	Espanha	4,2	0,34
16	<i>Brasil</i>	<i>4,0</i>	<i>0,32</i>
-	Outros países	28,2	2,29
Total mundial		1.232,4	-

Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Dos ex-integrantes da União Soviética, apenas exportaram equipamentos militares, no período 1992-93, a Rússia (US\$ 10,2 bilhões), a Ucrânia (US\$ 721 milhões) e a Bielorrússia (US\$ 13 milhões).

² Deste montante, a República Tcheca exportou US\$ 238 milhões e a Eslováquia US\$ 241 milhões.

Por estes dados, se observa a grande concentração quanto à origem do fornecimento de armamentos. Mesmo países com grandes empresas bélicas, como Suécia, Israel e Espanha, tiveram uma participação muito baixa nas exportações mundiais. Assim, as exportações da indústria bélica brasileira daquele período não devem ser superdimensionadas. Entretanto, deve-se também destacar que a participação de não potências neste mercado foi bastante limitada. O percentual brasileiro foi, de fato, bastante baixo quando comparado aos das grandes potências, mas não esteve muito distante do alcançado por países com importantes indústrias bélicas. Esteve ainda bastante acima da participação de outros países emergentes, como Egito (0,09% do total mundial), África do Sul (0,06%), Índia (0,02%), Argentina (0,01%), Indonésia (0,005%) e Turquia (0,002%).

A dominação deste mercado tem se mantido de forma semelhante desde 1994, conforme demonstra a tabela 2.

TABELA 2

Exportações de equipamentos militares (1994-2009)

(Em US\$ bilhões a preços de 2009)

	País	Valor total	Percentual sobre o total mundial
1	EUA	228,8	38,76
2	Rússia	119,0	20,15
3	Alemanha	47,2	8,00
4	França	46,0	7,78
5	Reino Unido	32,8	5,55
6	China	14,7	2,48
7	Países Baixos	14,2	2,40
8	Ucrânia	10,9	1,85
9	Itália	10,7	1,81
10	Suécia	9,4	1,58
11	Israel	8,5	1,43
12	Espanha	7,5	1,27
13	Suíça	6,0	1,01
14	Canadá	4,9	0,82
15	Bielorrússia	3,3	0,55
31	Brasil	0,6	0,11
-	Outros países	26,1	4,42
	Total mundial	590,5	-

Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

Embora não tenham ocorrido grandes mudanças em relação ao período anterior do ponto de vista do ingresso ou saída de países deste “grupo”, alguns movimentos devem ser destacados: a participação dos EUA cresceu 4,6 pontos percentuais; a soma das vendas externas de todos os 15 ex-integrantes da União Soviética (23,1% do total mundial) esteve bastante abaixo da participação da antiga União Soviética (queda de 12 pontos percentuais); a Alemanha apresentou um significativo aumento em sua participação no mercado (3,6 pontos percentuais); a República Tcheca e a Eslováquia não mantiveram as elevadas exportações da antiga Tchecoslováquia, tendo em vista a perda do mercado soviético, o que também se aplica ao caso da Polônia;³ e o Brasil apresentou uma queda proporcionalmente grande nas vendas externas.

Com esta visão geral acerca do mercado internacional de equipamentos militares e da posição que as exportações brasileiras nele ocuparam, expõem-se nas seções seguintes quais foram e quais são os principais clientes e produtos do Brasil, inicialmente no período 1974-93, e posteriormente desde 1994.

3. No período 1974-91, a União Soviética absorveu 78,6% das exportações de equipamentos militares da Tchecoslováquia e 78,9% das exportações da Polônia.

2 Principais clientes externos e produtos da indústria bélica brasileira (1974-93)

Na segunda metade dos anos 1970 e durante toda a década de 1980, as exportações brasileiras de equipamentos militares foram favorecidas por um grande aumento na demanda ocorrida em alguns países, destacando-se o Iraque e a Líbia. No caso do Iraque, o maior cliente que a indústria bélica brasileira já possuiu, o período de cerca de oito anos da Guerra Irã-Iraque (1980-88) provocou uma grande elevação no volume das importações militares do país. Comparando-se o período 1980-88 com os nove anos anteriores (1971-79), o valor total importado passou de US\$ 17,8 bilhões para US\$ 48,5 bilhões, um aumento de 172%. No caso da Líbia, que foi, historicamente, o segundo cliente brasileiro, o total importado passou de US\$ 3,3 bilhões no período 1970-73 para US\$ 14,5 bilhões no período 1974-77, um aumento de 302%, motivado, sobretudo, pela política de modernização militar adotada pelo país, a qual foi possível, por sua vez, pela ampla disponibilidade de petrodólares, oriundos da nacionalização do petróleo (1971-1973) e do primeiro choque do petróleo (1973). A tabela 3 contém os principais clientes do Brasil para o período 1974-93 e os percentuais que cada um representou para as exportações brasileiras.

TABELA 3

Importações de equipamentos militares brasileiros (1974-1993)

(Em US\$ milhões a preços de 2009)¹

	País	Valor total	Percentual sobre o total
1	Iraque	913	21,8
2	Líbia	639	15,3
3	Reino Unido	353	8,4
4	França ²	330	7,9
5	Colômbia	208	5,0
6	Chipre	159	3,8
7	Arábia Saudita	159	3,8
8	Paraguai	154	3,7
9	Egito	146	3,5
10	Chile	117	2,8
11	Argentina	115	2,8
12	Zimbábue	107	2,6
13	Peru	94	2,2
14	Venezuela	92	2,2
15	Nigéria ³	89	2,1
-	Outros países	504	12,1
	Total	4.177	-

Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

Notas:¹ Os valores referem-se aos anos em que os produtos foram entregues.

² Houve um contrato, assinado em 1991, para o fornecimento de 50 aeronaves Tucano, com as entregas tendo ocorrido no período 1993-97. Neste caso, os valores dos produtos entregues entre 1994 e 1997 foram somados a esta tabela.

³ Foi assinado um contrato, em 1992, para o fornecimento de 75 blindados Cascavel, todos entregues em 1994. O valor correspondente foi somado a esta tabela. Para os demais compradores do Brasil, os contratos assinados no período 1974-93 tiveram todos os produtos entregues também neste período, constando, portanto, desta tabela. Com a inclusão de parte das vendas para a França e do total das vendas para a Nigéria, o total exportado pelo Brasil nesta tabela possui um valor um pouco superior ao da tabela 1.

A seguir, são apresentados alguns aspectos das importações dos cinco maiores compradores dos produtos militares brasileiros, os quais absorveram aproximadamente 58% das vendas externas do país entre 1974 e 1993.⁴

O Iraque foi, no período 1980-88, o maior importador de armas do mundo, respondendo por 8,1% do total mundial importado (o segundo foi a Índia, com 7,3% do total importado). Durante aquele período, o Brasil foi o quarto maior fornecedor de produtos militares para o país. Do total importado pelo Iraque, a União Soviética foi responsável por fornecer 59,3%, a China 16,6%, a França 14,7%, e o Brasil 1,9%. O Brasil exportou 80 aeronaves Tucano (fabricadas pela Embraer), 364 blindados de reconhecimento 6x6 EE-9 Cascavel (fabricados pela Engesa), 168 blindados para transporte de tropas 6x6 EE-11 Urutu (Engesa), 280 blindados de reconhecimento 4x4 EE-3 Jararaca (Engesa),⁵ 67 sistemas ASTROS II (fabricados pela Avibras)⁶ e 13 radares de controle de fogo ASTROS AV-UCF (Avibras).

A Líbia, por sua vez, no período 1974-78, foi a segunda maior importadora de armamentos do mundo, respondendo por 6,7% do total, situando-se atrás apenas do Irã, que importou 11,8% do total mundial. Naquele período, o Brasil foi o terceiro fornecedor de armas do país, o maior sendo a União Soviética, com 90,1% das exportações, depois a França com 4,2% e o Brasil com 2,4%. O país adquiriu 500 blindados Cascavel e 180 blindados Urutu.⁷ Os fornecimentos ocorreram até 1983, quando as relações entre os dois países se enfraqueceram. O motivo foi que, naquele ano, quatro aeronaves líbias destinadas à Nicarágua fizeram escala no Brasil. Seguindo informações repassadas pelos EUA, elas foram cercadas já em solo e constatou-se que, na verdade, elas carregavam armamentos da União Soviética e da Tchecoslováquia para a Nicarágua, ao invés de suprimentos médicos, como diziam os documentos oficiais (SIMONS, 1988). Deve-se destacar ainda que as vendas, tanto para o Iraque quanto para a Líbia, serviram como “vitrine” para os blindados da Engesa, tendo em vista sua utilização na guerra entre Líbia e Egito (1977), nos conflitos entre Líbia e Chade (1978, 1979, 1980-81 e 1983-87) e na Guerra Irã-Iraque (DAGNINO, 1989, p. 167).

Para o Reino Unido, no período 1987-93, o Brasil foi o segundo maior fornecedor de armas (US\$ 353 milhões – 5,4% do total), situando-se atrás dos EUA (86,6%). Na verdade, houve um único negócio, que foi a concessão de uma licença para a produção

4. Segundo informação prestada por Expedito Carlos Stephani Bastos, da Universidade Federal de Juiz de Fora, alguns números do Sipri acerca das vendas externas dos blindados brasileiros estão superestimados, o que ele concluiu a partir de pesquisas realizadas em documentos da Engesa. Segundo o Sipri, as vendas externas dos blindados teriam sido as seguintes: 1.484 unidades do EE-9 Cascavel, 699 do EE-11 Urutu e 354 do EE-3 Jararaca. Para Bastos (2006a, p. 37-38; 2006b, p. 50), as vendas foram as seguintes: 1.329 unidades do Cascavel, 625 do Urutu e apenas 63 do Jararaca.

5. Segundo Bastos (2006a, p. 37-38; 2006b, p. 50), no caso do Iraque, as vendas teriam sido de 148 blindados Urutu (e não 168) e não teria ocorrido nenhuma venda do blindado Jararaca.

6. O ASTROS II (*artillery saturation rocket system*), desenvolvido no início dos anos 1980, é um sistema de foguetes terra-terra, capaz de disparar foguetes balísticos a um raio entre 9 km e 90 km, utilizando mísseis fabricados pela própria Avibras, como o FOG-MPM (*fiber optics guided-multiple purpose missile*) (Avibras, s.d.).

7. Segundo Bastos (2006a, p. 37-38), as vendas foram de 400 unidades do Cascavel (e não 500) e 40 do Urutu (e não 180).

de 130 aeronaves Tucano naquele país. Para a França, no período 1982-97, o Brasil foi o segundo fornecedor (US\$ 330 milhões – 8,5% do total), atrás também dos EUA (70%). Ocorreram dois negócios: as vendas de 43 aeronaves Xingu, em 1981, e de 50 aeronaves Tucano, em 1991. No caso destes dois países, deve-se ressaltar, contudo, que o valor de suas importações militares foi bastante pequeno quando comparado ao total de aquisições, em sua maior parte realizadas junto às suas respectivas indústrias nacionais.

As vendas para a Colômbia, por sua vez, se concentraram no período 1983-84 e 1992-93. Foram exportados, no primeiro período, 120 blindados Cascavel e 76 blindados Urutu⁸ e, no segundo período, 14 aeronaves Tucano. Entre 1983 e 1993, o Brasil foi o terceiro fornecedor do país, com vendas de US\$ 208 milhões (9,2% do total), atrás da Alemanha (41,3%) e dos EUA (30,4%).

Estes dados demonstram que a participação dos produtos militares brasileiros foi pequena, mesmo em relação aos principais clientes do Brasil e mesmo nos períodos das maiores vendas. A participação das seis potências nas compras desses países foi quase que totalmente dominante. Como mencionado, a indústria bélica brasileira foi forte, na segunda metade dos anos 1970 e durante os anos 1980, apenas se for comparada com a de países que não eram potências e com a existente no Brasil em períodos anteriores e posteriores.

3 A indústria bélica brasileira e suas exportações desde 1994

No início dos anos 1990, com uma queda acentuada em suas vendas externas, a indústria brasileira de defesa passou a enfrentar sérias dificuldades para se sustentar. A falência da Engesa, em 1993, assim como o quase encerramento das exportações de produtos militares da Avibras e da Embraer, na mesma época, simbolizaram o fim daquela “era de ouro” da indústria bélica brasileira.

Alguns fatos, como o término da Guerra Irã-Iraque e, no caso da Engesa, o fracasso no fornecimento dos carros de combate Osório para a Arábia Saudita,⁹ afetaram duramente aquela indústria. Contudo, cabe destacar que a indústria brasileira de defesa enfrentava também problemas estruturais que comprometiam a sua viabilidade econômica no longo prazo. Estes problemas podem ser sintetizados em dois pontos: *i*) a indústria bélica brasileira era excessivamente dependente do mercado externo; e *ii*) em um cenário de redução na demanda mundial por armamentos, o governo brasileiro não adotou políticas que garantissem a sustentabilidade econômica das empresas.

8. Segundo Bastos (2006a, p. 37-38), as vendas foram de 128 unidades do Cascavel (e não 120) e 56 do Urutu (e não 76).

9. A Engesa desenvolveu o carro de combate Osório com a perspectiva de que ele poderia atender mercados externos (Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Grécia, Turquia e Omã) (Bastos, 2005, p. 42; 50). Em 1989, o governo saudita chegou a anunciar que compraria 318 unidades dos blindados Osório (Congress of the United States, 1991, p. 149). Contudo, com a Guerra do Golfo e o estreitamento das relações entre EUA e Arábia Saudita, prevaleceu uma decisão política e os carros de combate foram adquiridos nos EUA (Tollefson, 1997).

A indústria bélica brasileira foi, historicamente, muito dependente das exportações. Em meados dos anos 1980, ela era, inclusive, a indústria que mais dependia do mercado externo em todo o mundo, conforme estudo comparativo feito por Krause (2006, p. 138; 164). A Engesa exportou 78% dos blindados Cascavel que produziu, 76% dos blindados Urutu e todas as unidades do blindado Jararaca.¹⁰ As vendas dos sistemas ASTROS II, da Avibras, até o final dos anos 1990, foram todas realizadas no mercado externo. Apenas em 1999 o Exército Brasileiro adquiriu as primeiras unidades deste sistema. Em relação à aeronave Tucano, fabricada pela Embraer, a Força Aérea Brasileira (FAB) adquiriu 133 unidades (JANE'S, 2008, p. 54) e 455 foram exportadas ou fabricadas sob licença em outros países, o que correspondeu a 77% do total produzido.¹¹

Em um contexto internacional de grandes importações, como foram os anos 1970 e 1980, a dependência da indústria bélica brasileira em relação ao mercado externo foi capaz de manter a viabilidade econômica das empresas. Nos anos 1990, contudo, aquele cenário foi alterado. As importações mundiais de equipamentos militares, que haviam sido de US\$ 670 bilhões no período 1980-89, caíram para US\$ 423 bilhões no período 1990-99, uma diminuição de cerca de 37%. Em relação aos dez principais clientes do Brasil no período 1980-89, as importações totais deste grupo caíram de US\$ 96 bilhões nos anos 1980 para US\$ 37 bilhões nos anos 1990, uma diminuição de aproximadamente 61%.

A dependência das exportações e o esfriamento do mercado externo poderiam ser compensados, contudo, com maior suporte governamental. Frente à perda dos mercados internacionais da Engesa, da Avibras e da Embraer, o governo brasileiro poderia ter apoiado economicamente as empresas até que novos contratos externos pudessem ser assinados, fosse por meio de uma garantia de compra dos produtos por elas fabricados, fosse por meio de apoio financeiro e/ou fiscal. Como esta opção não foi adotada, a Engesa não pôde manter-se viável e a Embraer e a Avibras apenas mantiveram-se sustentáveis por meio das vendas de outros produtos.

Dessa forma, o fim da Guerra Irã-Iraque e o malogro no fornecimento do carro de combate Osório para a Arábia Saudita podem ser considerados problemas conjunturais que afetaram a indústria brasileira de defesa, mas não foram os problemas estruturais que levaram ao seu enfraquecimento. Estes foram, na verdade, a excessiva dependência das exportações em conjunto com a ausência de políticas de apoio por parte do Estado brasileiro, em um cenário de forte redução nas importações mundiais de equipamentos militares.

Mesmo neste cenário, alguns negócios externos puderam ser realizados. Entre 1994 e 1999, contudo, apenas a Embraer exportou produtos militares, tendo assinado contratos

10. Do Cascavel, o Exército Brasileiro adquiriu 409 unidades (Bastos, 2006) e 1.484 foram exportadas. Do Urutu, 223 unidades foram adquiridas pelo Exército e Marinha do Brasil (*ibidem*) e 699 foram exportadas.

11. O total exportado pelo Brasil foi de 473 unidades. Contudo, diminuíram-se deste número 15 unidades vendidas para a Argentina e três para o Paraguai, tendo em vista que estas pertenciam anteriormente à FAB.

para a venda de oito aeronaves Tucano para Angola (em 1998) e quatro aeronaves EMB-145 AEW&C (*airborne early warning and control* – alerta aéreo antecipado e controle) para a Grécia (em 1999).

Nos anos 2000, contudo, a tendência de forte queda das vendas externas foi levemente revertida e as exportações começaram a ser retomadas, sobretudo na segunda metade da década. A tabela 4 contém os principais clientes do período 1994-2009.

TABELA 4

Importações de equipamentos militares brasileiros (1994-2009)

(Em US\$ milhões a preços de 2009)

	País	Valor total	Percentual sobre o total
1	Colômbia	98	22,7
2	Malásia	84	19,3
3	Grécia	79	18,2
4	México	59	13,6
5	Namíbia	30	6,8
6	Equador	25	5,7
7	Angola	21	4,9
8	Chile	16	3,8
9	República Dominicana	8	1,9
10	Cabo Verde	5	1,1
-	Outros países	8	1,9
Total		433	-

Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

O principal produto militar brasileiro de exportação tem sido, desde 1994, a aeronave Super Tucano. Entre 2005 e 2009, foram assinados os seguintes contratos de fornecimento: 25 unidades para a Colômbia, 24 para o Equador¹², para o Chile, oito para a República Dominicana, oito para a Indonésia (SILVEIRA, 2009) e uma para a empresa norte-americana Blackwater (renomeada em fevereiro de 2009 para Xe Services LLC) (SCAHILL, 2008).¹³ No período 2000-09, além das vendas do Super Tucano, foram assinados contratos para o fornecimento dos seguintes produtos: para o México, em 2001, de uma aeronave EMB-145 AEW&C e duas aeronaves EMB-145 MP (patrulhamento marítimo e missões antissubmarino), fabricadas pela Embraer; para a Índia, em 2008, foram três aeronaves de transporte ERJ-145 (Embraer); para o Paquistão, foram 100 mísseis MAR-1 (míssil antirradiação), em 2008, fabricados pela Mectron; e, para a Malásia, foram dez blindados para transporte de tropas AV-VBL (viatura blindada leve) em 2000, 18 sistemas

12 Em junho de 2010, foi noticiado que o governo do Equador decidiu reduzir esta encomenda para 18 aeronaves (GODOY, 2010).

13. Esta aeronave encontra-se registrada na Federal Aviation Administration (FAA) dos EUA sob o número 31400082, em nome da Xe Aviation LLC, uma empresa subsidiária da Xe Services LLC. Consulta realizada no site: <http://registry.faa.gov/aircraftinquiry/NNum_Results.aspx?NNumbertxt=314TG>. Acesso em 2 jun. 2010.

ASTROS II em 2001 e mais 18 destes sistemas em 2007, três radares de controle de fogo ASTROS AV-UCF (unidade de controle de fogo) em 2001 e mais três destes radares em 2007, todos fabricados pela Avibras.¹⁴ As demais transferências externas foram todas de produtos militares de segunda mão.

Por fim, uma ressalva quanto aos dados da tabela 4. Na segunda metade dos anos 2000, as transferências de armamentos por parte do Brasil passaram a ter também uma nova característica: as *doações* de equipamentos militares a países vizinhos. Para a Bolívia, foram doadas seis aeronaves de treinamento Neiva T-25 em 2005 e quatro helicópteros Bell-205/UH-1H em 2009; para o Equador, foram cinco aeronaves de transporte HS-748 em 2006; e para o Paraguai, seis aeronaves de treinamento Neiva T-25 em 2009. Na tabela 4, os hipotéticos valores de venda para estas doações também foram incluídos, embora estas tenham sido, na verdade, ações de assistência militar e não exportações.

Considerações finais

O auge das exportações brasileiras de equipamentos militares ocorreu entre os anos de 1974 e 1993. Neste período, os principais clientes do Brasil foram o Iraque e a Líbia, cujas importações de armamentos cresceram rapidamente em curto período de tempo. Os principais produtos fornecidos foram os blindados Urutu e Cascavel, fabricados pela Engesa; os sistemas Astros II, da Avibras; e a aeronave Tucano, da Embraer. O volume destas vendas foi grande, contudo, apenas se comparado a períodos anteriores no próprio país ou com o alcançado por não potências. Mesmo durante o seu auge, as exportações brasileiras representaram apenas 0,3% do total mundial.

Aquelas vendas tiveram uma forte queda a partir de 1994. Em razão da grande dependência que a indústria bélica brasileira possuía do mercado externo, a própria sustentabilidade econômica daquela indústria ficou, assim, comprometida. A Engesa acabaria por decretar falência em 1993 e, nos casos da Avibras e da Embraer, elas apenas se mantiveram sustentáveis em função das vendas de outros produtos.

Nos anos 2000, houve uma recuperação das vendas externas, embora estas tenham atingido um patamar bastante inferior aos dos anos 1980. Destacaram-se as exportações das aeronaves Super Tucano, da Embraer, e dos sistemas ASTROS II, da Avibras.

Por fim, analisando-se a ascensão e a retração da indústria bélica brasileira, observa-se uma forte relação entre estes processos e o papel que o mercado externo desempenhou para esta indústria. Enquanto as exportações alcançaram volumes relativamente elevados,

14. Deve-se ressaltar que, como os dados da tabela 4 referem-se aos anos das entregas dos produtos e não aos das assinaturas dos contratos, alguns contratos que já foram assinados não foram incluídos nos valores que constam da tabela, entre os quais os seguintes: parte das vendas do Super Tucano para o Chile e para a República Dominicana, das quais algumas entregas foram previstas para 2010; as vendas do Super Tucano para o Equador, cujas aeronaves foram previstas para serem entregues em 2010; e as vendas dos mísseis MAR-1 para o Paquistão, das quais nenhuma entrega havia sido feita até o final de 2009.

a indústria pôde se sustentar. No momento em que os principais clientes reduziram ou encerraram suas importações, as empresas deixaram de ser viáveis. O governo brasileiro, por sua vez, optou por não atuar como substituto dos mercados externos, o que poderia viabilizar a manutenção do setor.

Para o atual processo de revitalização, este é um ponto a ser destacado: uma indústria de defesa pode depender das exportações durante certo período de tempo, desde que o Estado nacional seja capaz de substituir o mercado externo quando a demanda externa declinar.

REFERÊNCIAS

AVIBRAS. **Astros II Artillery Saturation Rocket System**. S.l., s.d.. Disponível em: <<http://www.avibras.com.br/P/index.asp>>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

BASTOS, E. C. S. Uma realidade brasileira: carros-de-combate Tamoyo e Osório. **Revista Da Cultura**, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, Fundação Cultural do Exército Brasileiro, dez., 2005. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/RC09TamoyoOsorio.pdf>>. Acesso em: 17 de maio, 2010.

_____. Uma realidade brasileira: as exportações dos veículos militares Engesa. **Revista Da Cultura**, Rio de Janeiro, ano VI, n. 10, p. 36-41, Fundação Cultural do Exército Brasileiro, jun. 2006a. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/DC10.pdf>>. Acesso em: 17 de maio, 2010.

_____. Uma realidade brasileira: projetos ainda viáveis. **Revista Da Cultura**, Rio de Janeiro, ano VI, n. 11, Fundação Cultural do Exército Brasileiro, dez., 2006b. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/RC09TamoyoOsorio.pdf>>. Acesso em: 17 de maio, 2010.

BRASIL; FRANÇA. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na Área de Submarinos**. Brasília, 23 dez. de 2008. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_fran_189.htm>. Acesso em: 17 de maio, 2010.

CARVALHO, R. G. A indústria brasileira de defesa. In: **Seminário de Mobilização e Produtos de Defesa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 26 de out., 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/credn/eventos/seminarios-1/2005/seminario-de-mobilizacao-e-produtos-de-defesa/Apresentacao%20ABIMDE.ppt/at_download/file>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

_____. **Indústria de defesa, mercado internacional, o futuro**. Entrevista em 29 de jan., 2007. Disponível em: <http://www.defesnet.com.br/zz/br_cel_carvalho.htm>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

CONGRESS OF THE UNITED STATES. **Global Arms Trade - Commerce in advanced military technology and weapons**. Washington: Office of Technology Assessment, U.S. Government Printing Office, June, 1991. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~ota/disk1/1991/9122/912211.PDF>>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

DAGNINO, R. P. **A indústria de armamentos brasileira: uma tentativa de avaliação**. Tese (Doutorado em Economia), UNICAMP, Campinas, 1989. 501 p. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000045492>>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Exército e IVECO assinam contrato de produção do projeto da Viatura Blindada de Transporte de Pessoal (VBTP)-MR**. Brasília, 12 de dez., 2009. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2009/12dez/iveco.html>>. Acesso em: 15 de fev., 2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Brasil inicia processo de nacionalização da produção de helicópteros**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/eads/br_7.htm>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

GODOY, Roberto. Equador reduz encomenda de Super Tucanos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100619/not_imp568848,0.php>. Acesso em: 20 de jun., 2010.

JANE'S INFORMATION GROUP. **Brazil Country Profile**. London, 2008.

KRAUSE, Keith. *Arms and the State: patterns of military production and trade*. New York: Cambridge University Press, 2006.

SCAHILL, J. Mercenários expandem ações na América Latina. Entrevista concedida a Andrea Murta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 de junho, 2008. Disponível para assinantes em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2206200810.htm>>. Acesso em: 15 de maio 2010.

SILVA, O. A indústria de defesa. In: PINTO, J. R.; ROCHA, A. J.; SILVA, R. (Orgs.). **As forças armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país**. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, vol. 3, Brasília: Ministério da Defesa/Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. p. 23-44. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/colecao/cientecno.pdf>>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

SILVEIRA, V. Indonésia compra oito jatos Super Tucano da Embraer. **Valor Econômico**, São Paulo, 16 out. 2009. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/emb1/vl_16out09.htm>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

SIMONS, M. Gulf War spurs Brazil arms makers. **New York Times**, New York, 25 de janeiro, 1988. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1988/01/25/world/gulf-war-spurs-brazil-arms-makers.html>>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

SIPRI. **Coverage - Types of Weapons/Types of Transfers**. Stockholm, s.d.. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/armstransfers/background/coverage>>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

_____. **Explanation of the TIV Tables**. Stockholm, s.d.. Disponível em: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/background/explanations2_default>. Acesso em: 15 de maio, 2010.

TOLLEFSON, S. D. Defense Industries. In: LIBRARY OF CONGRESS (USA). **A country study: Brazil**. Washington: Library of Congress, 1997. Chapter 5. Disponível em: <<http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field%28DOCID+br0122%29>>. Acesso em: 1 de maio, 2010.

O PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO*

Pedro Silva Barros**
Antonio Philipe de Moura Pereira***

1 Introdução

As origens do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) remetem aos anos 1930 e 1940, com as primeiras pesquisas nucleares na Universidade de São Paulo (USP), décadas nas quais também são localizadas as primeiras reservas de urânio em território nacional.

O início efetivo do programa, contudo, dar-se-ia com o apoio estadunidense, no contexto da Segunda Guerra Mundial. Foram criados o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen) em 1956 e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) em 1962, que passaram a compor a estrutura governamental para promover o programa nuclear nacional. Em 1965, apesar de se ter conseguido desenvolver a tecnologia para um reator nacional, o país era dependente do fornecimento de urânio enriquecido. Em 1971, contudo, começou a construção de Angra 1, com financiamento externo. No governo Ernesto Geisel (1974-1979), no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), criou-se a Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás) para incentivar a expansão do programa nuclear e atender às demandas energéticas do país.

Na década de 1970,² o Brasil propôs um acordo com a Alemanha Ocidental para construir oito reatores em território nacional, que incluiria a transferência de tecnologia para o domínio do ciclo do enriquecimento de urânio.³ Iniciou-se, com isto, a fase do desenvolvimento dependente do PNB. No acordo com a Alemanha, contudo, não houve, como previsto, significativa transferência de tecnologia – tratou-se mais de incorporação de tecnologia. Pouco depois, investimentos vultosos no setor tornaram-se inviáveis em virtude da crise pela qual passou os países em desenvolvimento, particularmente na América Latina,

* Os autores agradecem o apoio de Amena Yassine, da Subsecretaria de Energia do Ministério das Relações Exteriores, e de Marília Barros, da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. Eventuais equívocos remanescentes ou posições defendidas são de exclusiva responsabilidade dos autores.

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

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

1. Este período – no qual a política externa ficou conhecida como *pragmatismo responsável*, estando diretamente relacionada ao aumento do preço do petróleo e à dependência energética – também foi caracterizado pelo não alinhamento automático aos Estados Unidos.

2. Por outro lado, o insucesso no processo de transferência de tecnologia foi imprescindível para que o Brasil buscasse desenvolver sua própria tecnologia de geração de energia nuclear.

no início dos anos 1980. Por este motivo, a construção das usinas Angra 2 e Angra 3, prevista pelo acordo teuto-brasileiro, foi interrompida. Neste ínterim, em 1982, Angra 1 começou a gerar energia, que seria comercializada somente em 1985.

Três anos depois, dois importantes fatos ocorrem: a companhia Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB) sucedeu as subsidiárias da Nuclebrás, e a Constituição Federal, recém-aprovada, impediu o desenvolvimento, no Brasil, de armas nucleares —³ o que, de fato, tinha sido um projeto sigiloso do governo na década anterior. No fim dos anos 1980, o PNB foi desarticulado. As pesquisas sobre energia, radiofármacos e submarinos continuaram, mas sem nenhuma coordenação e com orçamento escasso.

Segundo Alcañiz (2010), na América Latina, certas instituições estatais como agências de desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins pacíficos enfrentam o receio constante de sofrer cortes e reduções drásticas de gastos. A alternativa restante a estas agências é formarem *redes burocráticas*⁴ mediante acordos de cooperação internacional, principalmente em termos de intercâmbio de informações e divisão de custos de pesquisa. Com relação aos países em desenvolvimento, o Brasil e a Argentina são possuidores de alta *expertise* na área de energia nuclear, além de serem grandes exportadores desta tecnologia.

2 A necessidade do investimento estatal

Tendo em vista esse panorama histórico, é importante destacar o papel primordial do Estado brasileiro no investimento em tecnologia nuclear. Com efeito, cabendo à União a maior parte de tudo que se refere a tecnologias nucleares, a necessidade de uma política pública para o desenvolvimento — e mesmo a manutenção — do setor torna-se absoluta.⁵ Mais que isto, é preciso que esta política pública seja assumida pelo Estado brasileiro com prioridade sobre projetos conjunturais e interesses corporativos, para que possa se constituir plenamente.

O momento presente é favorável à efetivação dessa política. Além da retomada das questões nucleares em todo o mundo, observa-se a importância da diversificação da matriz energética nacional. Pesam também os fatos de que: *i*) a energia nuclear é considerada quase limpa — questão cada vez mais urgente; *ii*) o aumento da oferta de outras fontes energéticas tem sido insuficiente para atender o contínuo aumento da

3. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso XXIII, prevê que é competência exclusiva da União “explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer *monopólio estatal* sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) *toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional*; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa” (grifo nosso).

4. Definidas como “redes que envolvem fronteiras políticas e administrativas e garantem uma potencial alternativa aos mais formais e hierárquicos mecanismos de coordenação.” (Schneider *et al.*, apud Alcañiz, 2010, tradução livre).

5. São insuficientes as discussões sobre privatização da área no Brasil. A maioria delas, contudo, não dá a devida relevância ao fato de a manutenção do setor sob o controle estatal se tratar de uma questão de segurança nacional.

demanda; e *iii*) o Brasil é reconhecido internacionalmente como um usuário pacífico da tecnologia nuclear (principalmente pela bem-sucedida cooperação com a Argentina, desenvolvida desde os anos 1980). Além disso, está em curso uma crise no fornecimento de produtos nucleoderivados, tais como radiofármacos e molibdênio.

Segundo a World Nuclear Association, a energia nucleoeleétrica produzida no Brasil é 50% mais cara que a hidrelétrica. No caso de Angra 3, espera-se que o preço seja 100% maior que o da energia hidrelétrica e do carvão, mas, ainda assim, mais barato que o da termoeleétrica a gás. A despeito disto, o PNB apresenta uma série de potenciais vantagens, que o tornam não apenas viável como desejável, e justificam a necessidade de altos investimentos para a sua viabilização.

3 Fatores favoráveis à consolidação de um Programa Nuclear Brasileiro

Em primeiro lugar, mesmo tendo prospectado somente um quarto de seu território, o país já possui a sétima maior reserva de urânio do mundo (tabela 1), sendo o décimo segundo maior produtor mundial do minério (tabela 2). As maiores concentrações se encontram em Poços de Caldas (em Minas Gerais; inoperante desde 1997), Caetité (na Bahia; operando desde 1999) e Santa Quitéria (no Ceará; o começo da produção está previsto para 2012). Todo o urânio extraído é utilizado no Brasil depois de passar por etapas de conversão e enriquecimento fora do país.

TABELA 1

Reservas conhecidas de urânio (2007)

País	Toneladas de U	Percentual (mundo)
Austrália	1.243.000	23
Cazaquistão	817.000	15
Rússia	546.000	10
África do Sul	435.000	8
Canadá	423.000	8
EUA	342.000	6
Brasil	278.000	5
Namíbia	275.000	5
Níger	274.000	5
Ucrânia	200.000	4
Jordânia	112.000	2
Uzbequistão	111.000	2
Índia	73.000	1
China	68.000	1
Mongólia	62.000	1
Outros	210.000	4
Total mundial	5.469.000	100

Fonte: World Nuclear Association. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/info/uprod.html>. Acesso em abril de 2010.

TABELA 2

Maiores produtores de urânio (2008)
(Em tU)

País	Produção (2008)
Canadá	9.000
Cazaquistão	8.521
Austrália	8.430
Namíbia	4.366
Rússia	3.521
Niger	3.032
Uzbequistão	2.338
EUA	1.430
Ucrânia	800
China	769
África do Sul	566
Brasil	330
República Tcheca	263

Fonte: World Nuclear Association. Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/uprod.html>>. Acesso em abril de 2010.

Atualmente, o Brasil utiliza centros de gaseificação no Canadá e de enriquecimento de urânio na França. Com a expansão do parque nuclear nacional, o país pode se tornar independente do beneficiamento externo e, caso se confirme o esperado – um milhão de toneladas em reservas de urânio –, pode também se tornar exportador do minério, cujo preço no mercado internacional aumentou aproximadamente 354% desde 2004 (de US\$ 12 em 2004 para US\$ 45,50 por libra-peso em outubro de 2009).

Espera-se que o país possua, a partir de 2014, além do domínio tecnológico do ciclo completo do combustível nuclear, a possibilidade de sua efetivação em território nacional – o que, além de vantajoso para a autonomia do país no setor e a segurança nacional, também é essencial para a propulsão de um submarino nuclear. Ressalte-se que, além da inovação tecnológica e dos ganhos em defesa, o submarino nuclear brasileiro pode impulsionar também a indústria naval no país, que já se encontra reativada.⁶ De fato, possuir a tecnologia de enriquecimento de urânio não apenas viabiliza o PNB como, no longo prazo, ainda pode tornar o país um fornecedor de urânio enriquecido para usinas estrangeiras. A garantia de demanda interna é prerequisite para viabilizar a economia de escala necessária à incorporação de tecnologia e à produção nacional de todo o ciclo de enriquecimento. Isto pode, ainda, significar a entrada do Brasil no estratégico e sensível mercado internacional de urânio enriquecido.⁷

6. A indústria naval brasileira, que fora a segunda maior do mundo no início da década de 1980, foi praticamente desativada nos anos 1990 e retomada na década de 2000, particularmente por conta de uma mudança na política de compras da Petrobras, que passou a privilegiar fornecedores nacionais.

7. Por se tratar de um segmento sensível, com estrutura produtiva inconversível e custos fixos elevados, há que se ter demanda interna mínima capaz de suprir eventuais contrações do mercado internacional.

Em termos de segurança energética, por fim, a energia nuclear apresenta uma produção estável, próxima aos grandes centros consumidores, segura e não sazonal. Ela pode contribuir significativamente para a diversificação da matriz energética nacional, garantindo a autonomia e a soberania nacional.

4 Os três eixos estruturantes do Programa Nuclear Brasileiro

O PNB, ou seja, a coordenação das políticas públicas que consolidaria os temas nucleares no Brasil, deveria tomar indissociáveis o desenvolvimento de tecnologias nacionais para os setores de energia e de radiofármacos. O PNB teria como meta-exemplo o desenvolvimento do reator multipropósito brasileiro (RMB), com capacidade para produzir desde radioisótopos – que permitiriam a autossuficiência do país na área – até traçadores, passando pelo desenvolvimento de novos combustíveis e pela formação de recursos humanos. Fica, pois, claro o conceito de um PNB enquanto combinação estratégica de economia de recursos – no médio e longo prazo –, desenvolvimento tecnológico, ganhos em segurança, diversificação da pauta exportadora e da matriz energética, bem como, por consequência, diminuição da importação de determinados bens.

O PNB se estrutura em torno de três principais áreas: a produção de energia nucleoeletrica, radiofármacos e combustível para o submarino nuclear. A sinergia entre as atividades de um programa nuclear articulado encontra eco no RMB – com previsão de funcionamento em Aramar, no interior de São Paulo⁸ –, capaz de integrar objetivos de diversos ministérios.⁹

4.1 Energia nucleoeletrica

O planejamento energético brasileiro para 2030 prevê que a participação da energia nuclear na matriz energética nacional dobre, correspondendo a 3% da produção nacional de energia elétrica. A ampliação da produção de energia nucleoeletrica ganhou legitimidade na década de 2000, por fatores internos e internacionais. Se, em âmbito nacional, o apagão de 2001 legitimou maiores investimentos estatais na produção e distribuição de energia, em âmbito global, as preocupações ambientais estimularam a reativação de programas de geração de energia nuclear, notadamente menos emissores de gases de efeito estufa que os combustíveis fósseis – até mesmo que o etanol. O planejamento prevê que, entre 2014 e 2030, a cada quatro anos, entre em funcionamento uma usina nuclear com capacidade de geração de 1.000 MW.

8. O terreno é vizinho ao da base da Marinha, que desenvolve o submarino à propulsão nuclear.

9. Ministério da Ciência e Tecnologia (formação de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e inovação); Ministério da Saúde (ampliação da capacidade nacional de produção de radiofármacos); Ministério de Minas e Energia (nacionalização da tecnologia e diversificação e aumento da oferta energética); Ministério da Defesa (teste de combustíveis e irradiação de materiais); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (consideração do RMB como instrumento de desenvolvimento de inovação tecnológica); e, por fim, Ministério do Meio Ambiente (licenciamento nuclear e ambiental e produção de traçadores).

A efetivação das metas previstas para a produção de energia nucleoeletrica garantiria a demanda para que o programa nuclear brasileiro realizasse internamente todo o ciclo de enriquecimento do urânio e para que a tecnologia necessária fosse completamente incorporada e periodicamente renovada. Além disso, o aumento da geração deste tipo de energia aumentaria a confiabilidade do Sistema Interligado Nacional. A energia gerada pelas usinas de Angra 1, 2 e 3 – quando entrar em operação – será capaz de atender a 80% da demanda do estado do Rio de Janeiro (SILVA, 2010).

4.2 Produção de radiofármacos

Os radioisótopos são incorporados a moléculas (radiofármacos), que são metabolizadas e absorvidas temporariamente ao organismo, com duas possibilidades de uso. A primeira se refere aos diagnósticos realizados por meio da imagem de sua emissão gama atravessando o corpo humano; a segunda diz respeito à terapia feita mediante a destruição de tecidos circunvizinhos, particularmente no tratamento do câncer. O Brasil, por meio do Ipen, já elabora 39 produtos – dos gerados em reatores, como o Mo-99 e o Iodo-131, aos processados no ciclotron, como o FDG (F-18) e o TI-201.

Cerca de 80% de todos os procedimentos de medicina nuclear no Brasil utilizam o Tc-99m, oriundo do Mo-99. Os procedimentos alternativos são menos eficazes, menos efetivos e não universais. O consumo nacional de Tc-99m é garantido pela conversão de molibdênio importado feita no Ipen/CNEN, com tecnologia 100% nacional.

A maior parte da produção mundial (95%) de Mo-99 estava distribuída, no início de 2009, em cinco grandes laboratórios: 31% era produzido no RNU (Canadá), 33% no HFR (Holanda), 13% no Safari-1 (África do Sul), 10% no BR2 (Bélgica), e 8% no Osiris (França), todos com mais de 40 anos (período aconselhável para o reator deixar de ser utilizado). Em maio de 2009, o laboratório canadense deixou de operar por problemas técnicos e, em fevereiro de 2010, o mesmo ocorreu com o laboratório holandês. Considerando-se que o consumo *per capita* de molibdênio-99 no Brasil é metade do da Argentina e da União Europeia, e um sexto do consumo dos Estados Unidos, a demanda interna atual e sua expectativa de crescimento são mais que suficientes para justificar a produção local do molibdênio-99 e o desenvolvimento nacional de uma cadeia industrial completa de radiofármacos. Uma possível solução seria a criação de uma empresa trinacional ou regional de produção de molibdênio amparada no PNB e apoiada pelo reator nuclear peruano de fabricação argentina, que se encontra atualmente subutilizado.

4.3 Submarino nuclear brasileiro

A produção de um submarino movido à propulsão nuclear pela Marinha do Brasil vem se arrastando há algumas décadas, devendo ter seu protótipo concretizado em 2014. No momento em que se aproxima a fase de execução do projeto, surge a necessidade de consumo

de combustível nuclear. A Marinha deve começar a converter hexafluoreto de urânio em usina própria também em 2014. Está previsto para o ano seguinte o início da construção do submarino nuclear, que deve estar pronto em 2020. O cronograma de produção do submarino nuclear brasileiro coincide com a expansão da produção de petróleo e gás na camada pré-sal do litoral brasileiro, fato que garante maior legitimidade social ao projeto em virtude da necessidade de proteção das reservas nacionais.

5 Considerações finais

Em uma realidade internacional na qual a preocupação com o uso de energias limpas aumenta e na qual há uma flagrante retomada dos temas nucleares, é imprescindível que o país também retome a discussão sobre tecnologia nuclear. No que diz respeito à realidade nacional, o Brasil tem uma matriz energética das mais limpas e diversificadas do mundo. Uma década após passar por uma grave crise no setor, o país se encontra na transição de importador para exportador líquido de energia. Esta situação se tornou viável, principalmente, graças às seguidas descobertas de reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos. A abundância de petróleo e a falta de planejamento podem levar ao desestímulo de programas bem-sucedidos, como o de produção de etanol, e à rejeição de outros a um segundo plano. O efeito de longo prazo seria a deterioração da matriz brasileira e uma maior vulnerabilidade do país no que se refere à segurança energética, pelo não acompanhamento tecnológico de fontes não fósseis. Neste quadro, urge a consolidação de uma política pública adequada e com orçamento compatível para o setor nuclear.

Um programa nuclear coeso implica ações articuladas para os diferentes usos desta tecnologia. Atualmente, as principais finalidades do desenvolvimento nuclear no Brasil dizem respeito à produção de energia elétrica, radiofármacos e combustível para submarinos de propulsão nuclear. Conjugue-se, a partir destes objetivos, segurança energética, desenvolvimento tecnológico e rentabilidade, entre outras coisas. Como visto, a conjuntura é favorável à retomada de investimentos nas três áreas. É aconselhável, para o aproveitamento deste cenário, um planejamento único das funções de pesquisa, desenvolvimento e fiscalização, além de um programa de recursos humanos que contemple a formação de pessoal qualificado.

Enfim, faz-se, pois, necessária a consolidação de um programa nacional que articule e dê prosseguimento aos esforços existentes e passados, sob a base das limitações atuais, avançando, em um projeto há muito iniciado, para a autonomia e o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

- ALCAÑIZ, I. Bureaucratic networks and government spending: a network analysis of nuclear co-operation in Latin America. *Latin American Research Review*, vol. 45, n. 1, p. 148-172, 2010.
- SILVA, O. Rumo a 2022: desafios estratégicos para o Programa Nuclear Brasileiro. In: *Seminário “Encontros da SAE Rumo a 2022”*. Brasília: 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUARTE, S. Oficina de Trabalho Desafios estratégicos para o programa nuclear brasileiro. *In*: Seminário “**Encontros da SAE Rumo a 2022**”. Brasília: 2010.

INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL (INB). **FCN enriquecimento**. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/inb/WebForms/Interna2.aspx?secao_id=59>. Acesso em: 10 de março de 2010.

SENRA, A. Rumo a 2022: desafios estratégicos para o Programa Nuclear Brasileiro. *In*: **Seminário “Encontros da SAE Rumo a 2022”**. Brasília: 2010.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Nuclear power in Brazil**. Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/inf95.html>>. Acesso em: 8 de março de 2010.

A UNILA E A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA*

Gentil Corazza**

1 Introdução

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) é ainda um projeto em construção, mas já vem despertando grandes esperanças em relação ao seu papel na promoção da integração latino-americana. Na verdade, a construção deste projeto de universidade já percorreu um longo caminho desde a ideia inicial de sua criação, em 2007, e a sanção presidencial ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional no final de 2009 e início de 2010. Efetivamente, a Unila está sendo implantada na cidade de Foz do Iguaçu (PR), junto à tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, devendo iniciar seus primeiros cursos e suas atividades de pesquisa e extensão no segundo semestre de 2010. À medida que este projeto possa ser implementado de acordo com o que vem sendo concebido, a universidade poderá representar um poderoso e mais qualificado instrumento de integração latino-americana, em especial porque se volta completamente para a promoção da integração dos povos latino-americanos – objetivo a ser perseguido não por meio de instrumentos comerciais ou políticos, mas por meio da educação, da cultura, da ciência e das artes.

Não é de hoje que muitas universidades da América Latina vêm se preocupando com a temática da integração, mas a Unila poderá representar um novo marco neste processo, uma vez que foi criada com a missão específica de promovê-la. O fato de estar localizada na fronteira entre três países não significa que pretenda restringir suas ações aos limites territoriais destes países. Ao contrário, este fato tem um acentuado conteúdo simbólico, pois sugere que a Unila será uma universidade sem fronteiras que visa unir os países latino-americanos em torno de seus valores e interesses comuns, respeitando ao mesmo tempo suas identidades e suas diferenças. Efetivamente, trata-se de uma universidade federal brasileira com vocação latino-americana.

Nesta perspectiva, está sendo projetada para ser uma universidade bilíngue, na qual professores e estudantes poderão falar tanto o português como o espanhol, e todos deverão estar aptos a entender as duas línguas. No mesmo sentido, a lei de sua criação define que 50% dos professores e 50% dos alunos deverão ser brasileiros e os outros 50% do corpo docente e do corpo discente oriundos dos demais países latino-americanos.

* O autor agradece aos colegas professores Stella Meneghel e Nilson Araujo de Souza, da Unila, pelas sugestões.

** Economista, professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor visitante da Unila.

Ao mesmo tempo em que projeta se diferenciar de outras universidades pelo seu objetivo, a Unila aspira a ser, também, uma universidade inovadora em seu projeto acadêmico e em sua organização institucional. O projeto acadêmico está sendo definido a partir da problemática latino-americana, fruto de uma realidade socioeconômica, política e cultural muito diversificada e complexa, cuja compreensão é mais bem realizada a partir de um ponto de vista interdisciplinar. Para tanto, um grande esforço vem sendo feito no sentido de se procurar romper com a tradicional e acentuada fragmentação do saber, que se expressa nas disciplinas especializadas e na organização departamental do ensino, e ao mesmo tempo se buscar construir um conhecimento interdisciplinar e, por isso mesmo, mais abrangente e integrado da realidade latino-americana. Devido à natureza complexa desta questão, a realização deste objetivo não se afigura uma tarefa fácil, e vai exigir muito esforço e dedicação de todas as pessoas envolvidas no projeto. A preocupação em compreender a América Latina como um todo, em sua unidade e diversidade, deverá ser o ponto comum capaz de unificar todos os esforços e atividades de ensino, de pesquisa e de extensão da nova universidade.

Para tanto, o diálogo intercultural deverá ser um dos pontos centrais do projeto pedagógico, pois se considera que a busca da integração passa necessariamente pelo reconhecimento das diferenças entre as diversas culturas da América Latina. Assim, aprofundar o conhecimento das diferenças certamente favorecerá a identificação das convergências que são importantes para a construção conjunta de novos horizontes.

Fazer uma breve apresentação do projeto de construção da Unila é o principal objetivo deste trabalho. Após esta introdução, o texto compreende ainda três seções, que abordam, na sequência, o problema da integração latino-americana, o processo de criação da Unila e as características de seu projeto acadêmico. Na conclusão, faz-se uma síntese dos principais pontos expostos no decorrer do texto.

2 O problema da integração latino-americana

O ideal da integração povoa o imaginário latino-americano desde as lutas pela independência lideradas pelo libertador Simon Bolívar, que pretendia formar uma confederação de Estados independentes. Depois, muitos outros projetos de integração – sobretudo de cunho econômico – foram implementados, alguns de caráter regional e outros de abrangência continental. Apesar dos avanços conseguidos, ao longo de quase dois séculos, nestas experiências históricas de integração – principalmente na área comercial –, a conclusão a que se chega é que se avançou pouco e que o caminho a ser percorrido é ainda muito longo. A lentidão e o reduzido avanço deste processo talvez se expliquem pela falta de uma perspectiva mais abrangente, que contemple não apenas as economias, mas também a dimensão cultural dos Estados e das sociedades latino-americanas.

Historicamente, os processos de integração regional começam pela vertente comercial, mediante acordos de livre-comércio e redução de tarifas aduaneiras, e avançam para a área econômica, que envolve a união de empresas e de suas cadeias produtivas. A própria integração

econômica, por sua vez, exige o aprofundamento da integração política, que é um processo mais difícil, uma vez que envolve acordos que implicam limitação de soberanias nacionais. Ressalte-se que as dificuldades quanto à integração política podem significar obstáculos ao avanço quanto à economia e que esse processo de integração, muitas vezes, pode esbarrar nas diferenças sociais e culturais dos povos. Desse modo, a integração social e cultural pode significar um passo fundamental para a continuidade do processo em sentido mais amplo. Como salientou Espiell (1995: p.229), “*hay que tener en cuenta que la integración económica genera o provoca en ocasiones la integración social, cultural o política, sin olvidar que, a su vez, la existencia de ciertas condiciones o presupuestos sociales, culturales o políticos están en la base de los procesos de integración económica*”.

Buscar a integração econômica é um projeto político, como também são políticos e jurídicos os meios para se conseguir a integração econômica. Na verdade, não é possível traçar uma clara linha divisória neste debate, pois toda integração econômica, a partir de um determinado grau de seu desenvolvimento, invade o campo político, e toda integração política supõe e requer uma maior integração econômica.

Na América Latina e também na União Europeia, a experiência histórica indica que a integração política é um processo mais complexo e difícil do que a integração econômica. A União Europeia avançou muito quanto à integração econômica, chegando até a unificação monetária e a criação de um Banco Central Europeu, mas o processo político mostra-se muito mais lento, enfrentando solavancos e quase retrocessos, como indicam as derrotas ocorridas na França e em outros países importantes nas votações da constituição europeia. A América Latina apenas esboça alguns sinais de sua vontade de integração política, expressa nos tratados concernentes aos blocos regionais – casos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações –, e na recente proposta de se criar a União das Nações da América do Sul (Unasul), a qual congregará todas as nações da América do Sul.

Efetivamente, o Mercosul, além de um projeto de integração econômica, pretende ser um projeto de natureza político-estratégica, na medida em que busca convergências e aproximações entre as sociedades dos países membros, como embrião para futuras metas de integração política. Na realidade, ele já abarca áreas como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, a cooperação em matéria de segurança interna e de assuntos judiciais e da educação, além do Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), com o objetivo, entre outros, de buscar coordenar posições sobre questões internacionais de interesse comum. Além disso, foi acordada uma *cláusula democrática*, cuja observância tornou-se condição necessária para um país participar dos compromissos do bloco, sob pena de exclusão. O Mercosul tornou-se, em outras palavras, garantia relevante da consolidação dos regimes democráticos na sub-região. Na crise política do Paraguai, no final da década de 1990, a atuação conjunta dos países do grupo foi elemento importante para assegurar a manutenção da integridade das instituições democráticas naquele país.

No entanto, apesar desses avanços importantes, eles representam muito pouco, quando se olha para os quase 200 anos de história dos países latino-americanos, desde Simon Bolívar, e também quando se olha para o futuro, para o longo caminho que ainda se tem de percorrer e para a natureza dos problemas que se tem de superar.

A consciência de que a integração latino-americana precisa ultrapassar sua dimensão puramente econômica e comercial e fundamentar-se nos aspectos sociais e políticos, mas principalmente culturais, parece estar impulsionando algumas iniciativas recentes nestes campos. Entre tais iniciativas, podem ser citadas as criações da Unasul e da Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (Celac). Tais iniciativas podem ser vistas como sinais promissores desta nova consciência da importância dos fatores sociais e políticos para a integração e, além disso, denotam a compreensão de que a América Latina precisa encontrar seu próprio caminho de forma autônoma e independente. Além disso, a criação de uma universidade voltada inteiramente para tais objetivos sinaliza, ao menos pelo lado do Brasil, para a importância atribuída à dimensão cultural no processo de integração dos povos latino-americanos. Como salienta Ricobom (2010, p. 2): “A Universidade é uma das protagonistas na construção desse outro sentido da integração, seja por sua própria natureza na produção de conhecimento, como pelo ambiente fértil para o desenvolvimento do diálogo intercultural”. Efetivamente, dadas a multiplicidade e a diversidade das culturas latino-americanas, a integração cultural pode significar um passo decisivo para a integração econômica e política. Como afirma Mello (1996, p. 15): “O que cimenta a colaboração entre distintos países para viabilizar intercâmbios comerciais é justamente a existência de traços culturais comuns”.

É nesta perspectiva de uma integração promovida pelo conhecimento dos históricos e complexos problemas da América Latina e da formulação de propostas de solução que se situa a criação da Unila. Ela se propõe representar não apenas um passo adiante, mas um esforço qualitativo diferenciado e inovador.

3 O processo de construção da Unila

Embora o projeto de criação da Unila só tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional em 13 de dezembro de 2009 e sancionado pelo Presidente da República em 12 de janeiro de 2010, o conceito inovador desta universidade começou a ser definido, e até praticado, antes mesmo de sua criação. Neste sentido, foram tomadas algumas iniciativas pela Comissão de Implantação da Unila, tais como a criação do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA), cujas atividades iniciais foram a realização de um Fórum Universitário do Mercosul e a realização das Cátedras Latino-Americanas e do Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior (CLAEPPAES). Além disso, foi feita uma consulta internacional, buscando a colaboração de especialistas latino-americanos para a formulação do projeto da nova universidade.

A comissão de implantação, formada por especialistas de várias universidades e presidida pelo professor Hégio Trindade,¹ teve por objetivo realizar estudos, promover reflexões e debates nacionais e internacionais, visando definir a concepção da nova universidade, o plano de implantação, a estrutura acadêmica, os critérios de seleção docente e discente, a política de ensino, pesquisa e extensão, bem como sua política de cooperação internacional. A atuação da comissão de implantação procurou orientar-se pela recomendação do ministro Fernando Haddad no sentido de que procurasse elaborar um projeto “ousado e coerente”, visando criar na educação um novo paradigma universitário, para atender aos desafios dos novos tempos. Além disso, ela sempre teve presente que este projeto significava a realização de um sonho antigo de muitos brasileiros e de muitos latino-americanos no sentido de que a integração regional implicasse o respeito à diversidade cultural dos povos da América Latina, assim como o compromisso com o desenvolvimento econômico sustentável, entendido como indissociável da justiça social e do equilíbrio do meio ambiente.

Assim, a comissão de implantação sempre procurou realizar suas tarefas dentro da visão de que a integração pretendida deve basear-se em princípios ético-políticos de respeito às diversidades nacionais, religiosas e culturais, respeitando-se a liberdade que deve orientar o ensino e a pesquisa, dentro de uma cultura acadêmica inter e transdisciplinar, considerada a mais adequada para o estudo e a busca de soluções dos complexos problemas latino-americanos.

As linhas mestras do projeto da nova universidade definidas por esta comissão foram consolidadas e resumidas no livro *A Unila em Construção – Um projeto universitário para a América Latina*, publicado no segundo semestre de 2009.

Além do trabalho da comissão de implantação, os ideais da Unila começaram a ser realizados por meio da ação do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA). Idealizado pelo professor Hégio Trindade, o IMEA foi criado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), universidade tutora da Unila, para localizar-se na sede provisória da Unila, junto ao Parque Tecnológico Itaipu (PTI), em Foz do Iguaçu (PR). Assim, a Unila inova também ao criar seu instituto de estudos avançados mesmo antes de ter ela iniciado formalmente suas atividades. O IMEA, por sua vocação latino-americana e internacional, pretende ser antes de tudo um laboratório de ideias sobre a integração latino-americana. Tal objetivo-síntese se materializa em suas diversas finalidades institucionais, como a de promover, em parceria com universidades da região, a formação de professores e estudantes, em cursos de pós-graduação e pesquisas de ponta, visando contribuir com a sua qualificação em termos acadêmicos, científicos e profissionais para atender às demandas de seus respectivos países. Deve, ainda, procurar desenvolver seu trabalho em cooperação com centros de ensino e pesquisa nacionais e internacionais, visando formar profissionais e quadros acadêmicos, bem como lideranças para a construção da integração latino-americana. O IMEA pretende,

1. O professor Hégio Trindade, atual reitor *pro tempore* da Unila, é membro do Conselho Nacional de Educação e conselheiro do Instituto Internacional da Unesco para o Ensino Superior na América Latina e no Caribe (Ilesal/Unesco). Foi reitor da UFRGS e presidente da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), entre outros cargos importantes.

ademais, oferecer cursos regulares, seminários especializados e conferências sobre temas inovadores em cooperação com instituições universitárias brasileiras e dos outros países latino-americanos, com o objetivo de estimular a mobilidade de professores e estudantes, realizando, assim, sua vocação para o intercâmbio e cooperação com instituições nacionais, latino-americanas e internacionais.

Além de sua Coordenação Científica Colegiada, responsável pela programação e execução de suas atividades acadêmicas, integram a estrutura do IMEA o Colégio de Cátedras Latino-Americanas e um Conselho Consultivo Latino-Americano composto por 25 especialistas de diversos campos do saber, oriundos de toda a região. O IMEA iniciou suas atividades, em 2009, com um ambicioso Programa de Cátedras Latino-Americanas, nas diferentes áreas de conhecimento, com o objetivo de reunir especialistas renomados e de promover conferências, debates públicos, cursos e seminários avançados presenciais e virtuais, bem como o de organizar e desenvolver atividades de pesquisa associadas ao ensino de graduação e de pós-graduação. Cada cátedra recebeu o nome de um patrono permanente e teve um conferencista fundador. As Cátedras Latino-Americanas deverão tornar-se uma atividade permanente do IMEA.

Outra atividade importante efetuada pelo IMEA, ainda nos primeiros meses após sua criação, foi a realização do Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior, realizado entre 2009 e 2010, mesclando ensino presencial e educação a distância. A concepção e a realização deste curso abriram um caminho promissor para a concretização dos objetivos da Unila. Com efeito, a experiência de reunir na tríplice fronteira alunos e professores de nove países latino-americanos num curso de especialização – com o objetivo de formar profissionais para uma área deficitária de oferta de capacitação na qual grande parte das pessoas atua sem ter formação específica – serviu como exemplo da acolhida e da receptividade que terão as atividades da Unila voltadas para a diversidade dos povos latino-americanos.

4 O projeto acadêmico da Unila

A Unila está procurando definir um projeto acadêmico e organizacional que traduza seu objetivo maior de contribuir para o processo de integração da América Latina, em suas múltiplas dimensões, por meio do estudo e da pesquisa dos problemas latino-americanos e da busca de soluções. A realização deste objetivo implica um grande desafio e pressupõe ousadia intelectual para o desenvolvimento de novos métodos de ensino, que promovam a interdisciplinaridade e a implantação da pesquisa aplicada, sem que se percam de vista os necessários referenciais teóricos. Procura-se, assim, desenvolver metodologias de ensino-aprendizagem mais ativas e cooperativas, baseadas na resolução de problemas e focadas no aluno como sujeito do processo de aprendizagem, cultivando-se ao mesmo tempo uma perspectiva interdisciplinar que rompa com a fragmentação disciplinar superespecializada do conhecimento, ultrapassando-a. Do mesmo modo, cultiva-se a ideia de implementar

um ensino do tipo tutorial e personalizado, que incentive a reflexão e valorize processos de natureza cognitiva e interpessoal, ensejando a aquisição de conceitos, a resolução de problemas, a pesquisa e os trabalhos práticos.

A concepção inovadora do projeto acadêmico que se pretende construir, se bem implementada, por sua vez, deverá afetar a organização interna da própria universidade. Neste sentido, a primeira consequência se refletirá na eliminação da tradicional estrutura departamental, que veio a substituir a organização acadêmica em cátedras, e que alicerça a disciplinaridade e a especialização do ensino e da pesquisa das universidades brasileiras. Com efeito, se os departamentos, criados em 1967, representaram um avanço em relação à organização em cátedras, nos dias de hoje são alvo de críticas por terem ido longe demais na fragmentação disciplinar do conhecimento e no isolamento dos pesquisadores em seus nichos corporativos, fazendo-se perder de vista o verdadeiro espírito de universidade ou de unidade da diversidade do saber. Por isso, esta estrutura departamental começa a ser conceitualmente superada.

Nesta perspectiva, a Unila planeja organizar-se academicamente, não mais em faculdades e centros especializados, mas em institutos interdisciplinares, os quais por sua vez devem compreender diversos centros experimentais de ensino e pesquisa.

Buscando este mesmo objetivo da interdisciplinaridade e do estudo da América Latina, os cursos de graduação também estão sendo desenhados de forma a contemplar espaço tanto para disciplinas afins de outros cursos como para o estudo de problemas latino-americanos. Dessa forma, a programação acadêmica da graduação compreenderá um primeiro ciclo de estudos, de dois semestres, que incluirá tanto matérias específicas de cada curso, como matérias instrumentais de iniciação e metodologia científica e temas latino-americanos.

Por seu turno, os programas de pesquisa abrangerão áreas de interesse mútuo dos países latino-americanos, destacando-se os recursos naturais, estudos sociais e linguísticos, relações internacionais e áreas estratégicas para o desenvolvimento e a integração regional. Neste sentido, importa “assinalar que a vocação regional da Unila será trabalhada em perspectiva universal de forma a abrir espaços intelectuais de reflexão integrada entre o local, o regional e o universal, evitando-se os reducionismos que não contribuem para uma perspectiva planetária de mudanças” (IMEA, 2009, p.17).

O objetivo da integração latino-americana da Unila, que molda seu projeto pedagógico e organizacional, se materializa também na concepção dos cursos de graduação e de pós-graduação, bem como na definição das linhas de pesquisa da nova universidade. Esta diretriz se concretiza já na denominação dos cursos, em que é possível inovar, mas especialmente nos seus objetivos e no rol de suas disciplinas. Na definição de muitos cursos preponderou uma ampla inovação da organização curricular e, em outros, procurou-se combinar o cumprimento de suas diretrizes curriculares (tendo em vista o aspecto profissional dos egressos) com os temas da integração da América Latina.

Mas a ideia de integração não perpassa apenas a estrutura acadêmica e institucional da Unila e se expressa também na concepção arquitetônica de seu *campus* universitário. Concebida por Oscar Niemeyer, a própria arquitetura do futuro *campus* universitário está sendo idealizada de forma que os espaços se harmonizem com a ideia de integração e com a concepção pedagógica, de modo a contribuir para a instauração de uma cultura espontânea da integração. A Unila pretende que o seu *campus* seja uma cidade universitária educadora, onde os valores da modernidade defendidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em nome de seus países membros venham a ser cultivados em todos os espaços como parte da formação cidadã que a Unila se propõe a desenvolver.

No novo *campus*, a biblioteca está sendo planejada para ser um centro de documentação especializado em América Latina. Pensada sob o paradigma da sociedade da informação, ela deverá se constituir em um espaço de preservação, socialização e consulta de documentos. Em sua estrutura, no primeiro pavimento, funcionará o Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA), iniciativa que estimulará a convivência de pesquisadores de diversas áreas do saber de todos os países da América Latina.

Há, ainda, que ressaltar outro aspecto importante para a concretização do projeto da Unila: o financiamento dos professores e estudantes estrangeiros. Conforme visto na introdução, a lei de criação da Unila estabelece que metade dos seus professores e estudantes serão latino-americanos. Em relação aos professores, está previsto que serão financiados da mesma forma que os professores brasileiros, sejam eles concursados, participando do quadro permanente da universidade, sejam contratados como professores visitantes temporários. Em relação aos discentes, em primeiro lugar é preciso dizer que estudarão em uma universidade pública e gratuita financiada pelo governo brasileiro. Além disso, especialmente para os estudantes mais carentes, também está previsto algum tipo de financiamento, na forma de auxílio para alimentação, transporte e saúde. E, enquanto estiver sendo construída a casa de estudantes, que já tem terreno doado pela prefeitura de Foz do Iguaçu, eles deverão receber também auxílio para moradia. Desta forma, ao contribuir para o financiamento da permanência de docentes e estudantes estrangeiros, a Unila estará criando as condições para viabilizar seu próprio projeto acadêmico e o Brasil, por sua vez, estará dando um passo efetivo e qualitativamente superior para o avanço do processo de integração dos países e dos povos da América Latina.

5 Conclusão

Simon Bolívar, ao afirmar que “*la Pátria es América*”, estava anunciando sua crença de que, apesar da diversidade dos países que formam a América Latina, existem uma nacionalidade e uma consciência latino-americana, as quais é necessário fortalecer.

Assim, não importa tanto que na maior parte desses países os Estados tenham precedido e contribuído fortemente para a formação das nações latino-ameiricanas. Não importa,

também, que estas nações sejam tão diversas e tenham ficado tão desunidas ao longo de sua história. Não importa mesmo que o conceito de América Latina tenha sido forjado como instrumento da disputa colonialista e que, por isso mesmo, este conceito lembre mais nosso processo de constituição histórico dependente e subordinado e a diversidade do continente.

O que importa é que se precisa promover a integração e a unidade dos países e dos povos latino-americanos. Precisa-se seguir o conselho de Bernheim, no sentido de que “*a los latinoamericanos nos corresponde inventar su contenido e darle nuestra propia significación*”. (IMEA: 2009a, p.46). Não precisa negar o passado, mas procurar encontrar nele, na história comum, a unidade futura que se procura construir. Para se alcançar o objetivo pretendido, precisa-se conhecer o que se é. A identidade e a diversidade culturais são inseparáveis. A diversidade cultural, ou a cultura da diversidade, implica antes de tudo o direito de ser diferente. Mas reconhecer as diferenças não significa querer perpetuá-las, e sim buscar os pontos de convergência para construir a unidade. Para além e através das diferenças da superfície, pode-se buscar e certamente encontrar a unidade profunda.

Nesta perspectiva, o objetivo da integração não é apenas retórico, não constitui mero discurso vazio, pois a existência de uma nação única habita o imaginário social dos povos latino-americanos desde o período da independência, embora tenham prevalecido as divergências e os separatismos. Mas não é somente olhando para trás, em busca de raízes e razões de uma identidade comum, para se justificar a integração, que se alcançará este objetivo, e sim lançando o olhar para o futuro, que precisa e pode construir o destino comum. Se o passado não expõe com nitidez os traços da identidade, é olhando para o futuro que se pode afirmar esta identidade e unidade. Assim, compartilha-se da visão de Darcy Ribeiro, para quem a América Latina, mais que uma entidade sociocultural, é uma vocação, uma promessa.

Embora seja ainda um projeto em construção, a Unila não é mais somente uma promessa, e sim uma realidade viva que começa a conquistar toda a *nuestra América*, e persistirá em sua vocação primordial de promover a integração, por meio da educação, da ciência, da cultura e das artes. Neste sentido, tem um alto significado simbólico o fato de que, em frente ao seu futuro *campus* universitário, junto ao Parque Tecnológico Itaipu, tenha sido erguida uma artística escultura em mármore branco denominada Portal do Conhecimento,² na qual há uma inscrição que traduz muito bem o ideal da Unila:

Marco comemorativo dos 35 anos da Itaipu Binacional, que celebra a capacidade de paraguaios e brasileiros, dedicado à Unila – Universidade da Integração Latino-Americana, portadora dos sonhos e esperanças de todos os homens e mulheres do continente que compartilham a utopia da integração solidária, fundada no conhecimento, na liberdade, na justiça social e no respeito à diversidade étnico-linguística e cultural dos povos da América Latina.

2. A escultura é do artista plástico curitibano Alfi Viverni.

REFERÊNCIAS

- ESPIELL, H. G. Integración política: utopia o posibilidad real? *In*: UNESCO. **La integración em América Latina**. Visión Iberoamericana 2000. Paris, Ediciones UNESCO, 1995.
- INSTITUTO MERCOSUL DE ESTUDOS AVANÇADOS (IMEA). **A Unila em construção - Um projeto universitário para a América Latina**. Foz do Iguaçu, Publicações IMEA 1, 2009.
- _____. **Unila, consulta internacional - Contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila**. Foz do Iguaçu, Publicações IMEA 2, 2009a
- MELLO, J. M. (Coord.). **Identidades culturais Latino-Americanas em tempo de comunicação global**. São Paulo: Editora IMS, 1996.
- RICOBOM, G. A integração Latino-Americana e o diálogo intercultural: novas perspectivas a partir da Universidade. **Mimeo**, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

UNILA. Boletins Informativos: 2008, 2009, 2010. Disponível em: <www.unila.ufpr.br>.

ANEXO

CÁTEDRAS LATINO-AMERICANAS

As Cátedras iniciais do IMEA foram as seguintes:

- a) Cátedra Amílcar Herrera, reconhecido geólogo argentino (1920-1995), na área de Ciência, Tecnologia, Inovação e Inclusão Social;
- b) Cátedra Celso Furtado, em Economia e Desenvolvimento; Cátedra Andrés Bello, reconhecido humanista venezuelano (1781-1865), sobre Educação Superior Comparada;
- c) Cátedra Octavio Ianni, sobre Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar;
- d) Cátedra Francisco Bilbao (1823-1865), escritor e político chileno, conhecido como “Apóstolo da liberdade”, cujo tema é a Integração e Identidade Latino-Americana;
- e) Cátedra Josué de Castro, centrada na temática do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente;
- f) Cátedra Augusto Roa Bastos (1917-2005), escritor paraguaio contemporâneo, sobre Literatura Latino-Americana;
- g) Cátedra Eugênio de Santa Cruz y Espejo (1747-1795), eminente investigador equatoriano, com o tema da Saúde Pública na América Latina;
- h) Cátedra Juan José Giambiagi (1924 – 1996), físico argentino, cujo tema é Ciências Físicas e as Novas Fronteiras Tecnológicas; e
- i) Cátedra Clodowaldo Pavan (1919-2009), biólogo e precursor da genética brasileira, dedicada às Ciências da Vida: evolução e biodiversidade.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (Estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (Estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

Capa

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br