Boletim de Economia e Política Internacional

Número 16
Jan. | Abr. 2014

ipea

Boletim de Economia e Política Internacional

Número 16
Jan. | Abr. 2014

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente, Substituto
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor
Ivan Tiago Machado Oliveira – Ipea, Brasil

Editor adjunto
Edison Benedito da Silva Filho – Ipea, Brasil

Editor assistente
Rodrigo Fracalossi de Moraes – Ipea, Brasil

Membros
Alcides Costa Vaz – Universidade de Brasília (UnB), Brasil
Andrew Hurrell – Universidade de Oxford, Inglaterra
Ana Maria Alvarez – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Genebra
Carlos Eduardo Lampert Costa – Ipea, Brasil
Carlos Mussi – Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), Chile
Maria Regina Soares de Lima – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil
Renato Coelho Baumann das Neves – Ipea, Brasil

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **Ipea** 2013

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
INSS 2176-9915

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

CDD 337.05

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

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

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

SUMÁRIO

O ISOLAMENTO DO BRASIL EM RELAÇÃO AOS ACORDOS E MEGA-ACORDOS COMERCIAIS **5**
Vera Thorstensen
Lucas Ferraz

COMPLEMENTARIDADE COMERCIAL ENTRE O BRASIL E A CHINA **19**
Flavio Lyrio Carneiro

IDEIAS E INTERESSES NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA: EFEITOS SOBRE AS NEGOCIAÇÕES ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA **31**
Ivan Tiago Machado Oliveira

MERCOSUL: DO OTIMISMO À RESIGNAÇÃO **43**
Paulo Roberto de Almeida

A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO E O SEU RELACIONAMENTO COM O BRASIL NO PERÍODO 1990-2012 **57**
Carlos Eduardo Lampert Costa
Manuel José Forero González
Nathália Filgueiras de Almeida

A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO: ESTUDO DE CASO DO VIVA RIO NO HAITI **75**
Guilherme de Oliveira Schmitz

CRISE ECONÔMICA AMEAÇA LIDERANÇA DA UNIÃO EUROPEIA NO DEBATE SOBRE ENERGIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS **91**
Giorgio Romano Schutte

O ISOLAMENTO DO BRASIL EM RELAÇÃO AOS ACORDOS E MEGA-ACORDOS COMERCIAIS*

Vera Thorstensen**
Lucas Ferraz***

RESUMO

A proliferação de acordos preferenciais de comércio (APCs) tem modificado o cenário do comércio internacional. Os APCs se multiplicam para oferecer soluções aos desafios do comércio do século XXI, papel antes desempenhado pela Organização Mundial de Comércio (OMC), atualmente revivida após o sucesso de Bali. O Brasil ainda se mostra como um país relativamente isolado no cenário das negociações preferenciais, com poucos acordos celebrados. Assim, o país vem assistindo a uma perda relativa de acesso a diversos mercados internacionais em razão de preferências tarifárias, quotas agrícolas e redução de barreiras não tarifárias (BNTs) concedidas por parceiros comerciais a outros países, por meio da negociação de APCs. Esse cenário é agora agravado pelas iniciativas de lançamento das negociações de dois mega-acordos preferenciais: o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) e o Trans-Pacific Partnership (TPP). Estes acordos abarcam parcela significativa do comércio mundial e podem trazer impactos importantes para o comércio exterior brasileiro. O presente estudo avalia, por meio de simulações de equilíbrio geral computável (EGC), os impactos desses dois mega-acordos para a economia brasileira, bem como os impactos de eventuais acordos do Brasil com os Estados Unidos e a União Europeia (UE), considerando tanto a redução de tarifas quanto de BNTs. Por fim, o estudo aponta para a necessidade de o Brasil repensar sua política de comércio exterior.

Palavras-chave: acordos preferenciais de comércio; mega-acordos; TTIP; TPP.

BRAZIL'S ISOLATION IN RELATION TO TRADE AGREEMENTS AND MEGA-AGREEMENTS

ABSTRACT

The proliferation of preferential trade agreements (PTAs) has modified international trade. PTAs are multiplying in order to offer solutions to the challenges of 21st century trade, role previously played by the World Trade Organization (WTO), now revived after the success of Bali. Brazil is still relatively isolated of preferential negotiations, with only a few agreements signed. Thus, the country has been watching the relative loss of market access of several of its trade partners, due to preferences accorded by them to other countries, through the negotiation of PTAs. This scenario is now aggravated by the two mega preferential agreements: the Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP and the Trans-Pacific Partnership – TPP. These two agreements comprehend an expressive part of international trade flows and may bring significant impacts to Brazilian foreign trade. This study evaluates, through general equilibrium modeling, the impacts of the mega-agreements to the Brazilian economy, as well as the impacts of eventual agreements between Brazil and the US and Brazil and the EU, considering both tariff and non-tariff barriers reductions. Finally, the study points to the need for Brazil to rethink its Foreign Trade Policy.

Keywords: preferential trade agreements; mega-agreements; TTIP; TPP.

JEL: F10; F13; F17.

---

* Os autores agradecem a colaboração de Carolina Müller, Rodolfo Cabral, Belisa Eleoterio e Thiago Nogueira na pesquisa que resultou neste artigo.

** Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento (CCGI) da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP).

*** Professor de economia da FGV-SP.

1 INTRODUÇÃO

A proliferação de acordos preferenciais de comércio (APCs) tem modificado o cenário do comércio internacional. A criação de um número crescente de tarifas e cotas preferenciais para bens, assim como o acesso preferencial a serviços, para parceiros selecionados, combinada a uma densa regulação de instrumentos para o comércio bilateral ou regional, tem causado impactos profundos também nos países que, como o Brasil, não participam de maneira intensiva desse movimento.

A razão principal a explicar tal multiplicação é a necessidade de se criar um quadro mais avançado e transparente de regras para o comércio internacional, que permita maior previsibilidade ao comércio. Na verdade, os APCs se multiplicam para oferecer soluções aos desafios do comércio do século XXI, papel antes desempenhado pela Organização Mundial de Comércio (OMC), atualmente revivida após o sucesso de Bali.

O Brasil ainda se mostra um país relativamente isolado no cenário das negociações preferenciais, à exceção dos APCs celebrados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). O país possui apenas acordos restritos com Índia, Israel, Sacu,[1] Egito e Palestina, sendo que apenas os dois primeiros estão em vigor. Assim, o país vem assistindo a uma perda relativa de acesso a diversos mercados internacionais em razão de preferências tarifárias, cotas agrícolas e redução de barreiras não tarifárias (BNTs) concedidas por parceiros comerciais a outros países, por meio da negociação de APCs.

O sistema regulatório, essencial para o comércio, vive profundo impasse com as dificuldades de se fazer avançar a Rodada de Doha, no âmbito da OMC. O papel predominante de fonte de regras antes exercido por essa organização está sendo substituído por regras bilaterais e regionais, negociadas pelos APCs. O sistema mundial do comércio convive, de forma muitas vezes conflitante, com a multiplicação de três tipos diferentes de regras: *i)* regras compatíveis com as da OMC (OMC *in*), como desgravação tarifária e defesa comercial; *ii)* regras que avançam nos temas já cobertos pela OMC (OMC *plus*), como serviços, salvaguardas e propriedade intelectual; e *iii)* regras que regulamentam temas não cobertos pela OMC (OMC *extra*), como investimento, concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas. Essa variedade de regras, ao se multiplicar nos APCs, muitas vezes sem supervisão da OMC, fragmenta o sistema regulatório e cria significativos entraves ao comércio internacional.

Esse cenário é agora agravado pelas iniciativas de lançamento das negociações de dois mega-acordos preferenciais: o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), entre Estados Unidos e União Europeia (UE); e o Trans-Pacific Partnership (TPP), entre Estados Unidos, Austrália, Brunei, Canadá, Singapura, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã. Esses acordos abarcam parcela significativa do comércio mundial e podem trazer impactos importantes para o comércio exterior brasileiro.

O momento atual deve representar um ponto importante de inflexão na política de comércio internacional para o Brasil. A estratégia de priorizar as negociações multilaterais, via OMC, já está esgotada. Mesmo com o sucesso em Bali, na Conferência Ministerial da OMC, o país terá que repensar toda a sua agenda se decidir se tornar novamente relevante no cenário internacional. Até lá, o Brasil precisa sair rapidamente do isolamento a que se condenou, nos últimos anos, por conta de um esforço infrutífero de manter intacto o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e dar prioridade

1. Southern African Customs Union (União Aduaneira da África Austral), formada pelos seguintes países: África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

à América do Sul. A América do Sul está cindida entre Atlântico e Pacífico, com a atração exercida pela China nos parceiros hispânicos. O Mercosul vive um momento político e econômico de total descompasso com o Brasil e representa uma verdadeira camisa de força que impede a quebra do isolamento brasileiro. As negociações com a UE não avançavam por conta das incertezas das políticas econômicas e do temor que a abertura dos mercados representaria para o setor industrial.

Três fatores alteraram substancialmente esse quadro: o avanço da China no mundo e no Brasil, penetrando de forma crescente na quase totalidade do parque industrial brasileiro; a conscientização dos empresários de que o comércio internacional foi substancialmente alterado com a lógica das cadeias globais de valor, o que os obriga a buscar maior competitividade; e, finalmente, a decisão do governo de atuar de forma decisiva no câmbio, criando um ambiente mais adequado ao comércio internacional.

Este é o momento de o Brasil refletir:

- se deve manter sua política de isolamento, priorizando apenas a América do Sul e a África;
- se deve ceder às pressões da Argentina e retardar a finalização do acordo longamente postergado com a UE;
- se deve repensar seus vínculos com o Mercosul, libertando-se de um quadro regulatório ultrapassado, que foi adequado para outro momento histórico;
- se deve partir para uma agressiva política de negociar acordos preferenciais com vários de seus parceiros mais desenvolvidos ou ficar na desgastada estratégia do comércio sul-sul, porque as empresas brasileiras não suportariam a concorrência do comércio norte-sul; e
- se deve, no contexto de uma eventual negociação do TTIP entre Estados Unidos e UE, ficar apenas restrito a um acordo Brasil-Mercosul com a UE, ou deve partir para um novo "diálogo atlântico", para compensar o "diálogo pacífico", e partir para a retomada de um acordo com os Estados Unidos.

O momento exige uma profunda rediscussão da política do comércio internacional do Brasil.

2 CENÁRIOS POSSÍVEIS

Este estudo avalia os impactos dos principais acordos de interesse do Brasil, com foco nas exportações agrícolas e industriais, que representam parcela de grande relevância na pauta brasileira.

O estudo foca os impactos do comércio com a negociação do TTIP e do TPP e, por fim, avalia os impactos de eventuais acordos do Brasil com os Estados Unidos e a UE.

2.1 Construção de cenários e simulações

Os resultados dos cenários analisados demonstram as significativas perdas e ganhos com os diferentes acordos examinados.

Foi utilizado nas simulações o modelo de equilíbrio geral computável (ECG) Global Trade Analysis Project (GTAP), versão 8, no modelo estático, para avaliar os efeitos dos acordos selecionados. Essas simulações analisam impactos dos acordos que apenas incluem reduções tarifárias e quando as

negociações envolvem negociações de BNTs.Para a simulação da redução das BNTs, foi utilizada a metodologia apresentada no projeto Ecorys de 2009, desenvolvida por Berden *et al.* (2009) para a Comissão Europeia.

Os cenários incluem os impactos dos mega-acordos (TTIP e TPP) para o Brasil, considerando diferentes hipóteses para os setores agrícola e industrial. O estudo visa estimar os custos destes acordos para o Brasil e os ganhos de, eventualmente, se aliar ao TTIP. Também serão simulados os impactos para o Brasil da negociação de acordos com seus principais parceiros comerciais: Estados Unidos e UE. Finalmente, os impactos das BNTs são examinados.

2.1.1 Simulação 1: impactos do TTIP para o Brasil

A simulação apresenta os impactos da negociação do TTIP, entre Estados Unidos e UE, para a economia brasileira.

Duas hipóteses distintas são assumidas: *i)* uma liberalização completa das tarifas entre Estados Unidos e UE; e *ii)* a eliminação completa das tarifas em conjunto com uma eliminação de 50% das BNTs.

Resultados

Os efeitos do TTIP para as exportações do Brasil são os apresentados a seguir.

1) A eliminação apenas das tarifas resulta em redução de 0,6% das exportações brasileiras para os Estados Unidos e a UE, correspondendo a uma diminuição de US$ 0,4 bilhão.

2) A eliminação completa das tarifas em conjunto com a eliminação de 50% das BNTs resulta em uma queda mais significativa de 5% das exportações brasileiras para esses parceiros, correspondente a US$ 3,8 bilhões.

Com a expectativa de um crescimento dos fluxos de comércio entre os Estados Unidos e a UE, a participação do Brasil no comércio mundial certamente será afetada.

Com relação às importações, os efeitos do TTIP para o Brasil são:

- a eliminação completa das tarifas entre Estados Unidos e UE resulta em uma queda de 0,4% das importações brasileiras para esses parceiros, correspondente a US$ 0,3 bilhão; e
- a eliminação completa das tarifas, combinada à eliminação de 50% de BNTs, resulta em uma queda de 4% das importações para esses parceiros, correspondente a uma redução de US$ 3,1 bilhões.[2]

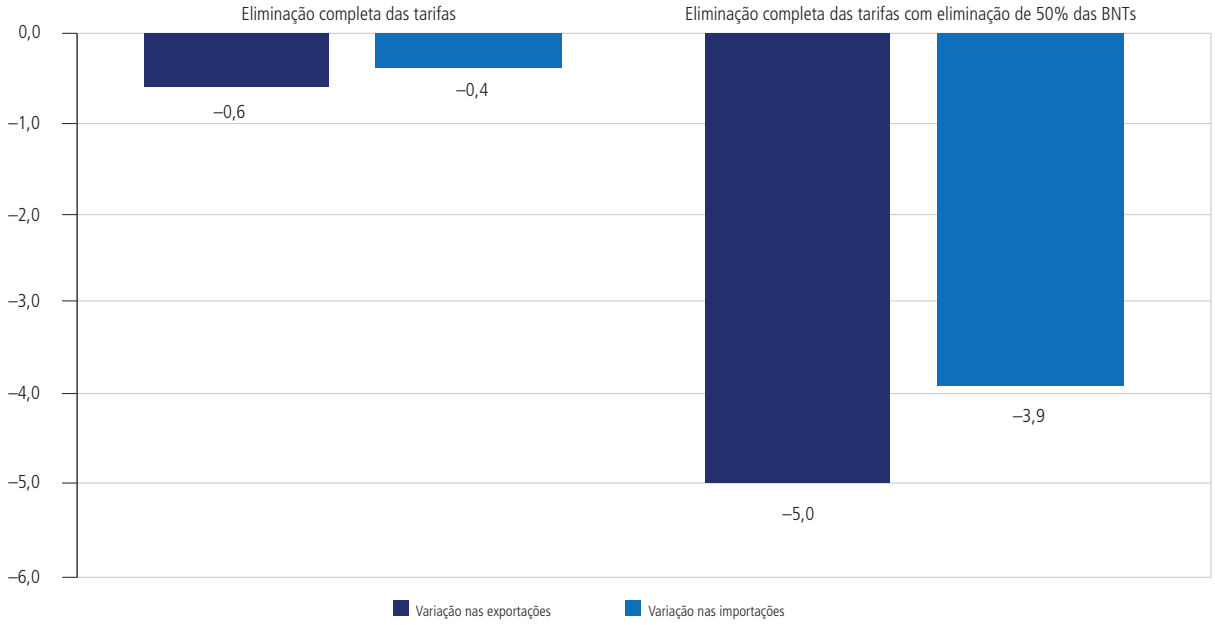
O gráfico 1 apresenta a síntese dos resultados.

2.Valores *free on board* (FOB) da Secretraria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) de 2012.

GRÁFICO 1

TTIP: simulação dos efeitos nas exportações e nas importações bilaterais do Brasil

(Em %)



Fonte: Centro de Comércio Global e Investimento da Fundação Getulio Vargas (CCGI/FGV).

Considerando-se os efeitos do TTIP no Brasil, verificam-se no país pequenas reduções de exportações e importações, quando o cenário só com barreiras tarifárias é analisado. Quando no TTIP é incluída redução de BNTs entre Estados Unidos e UE, os impactos negativos sobre o Brasil são mais significativos.

Considerando a análise do produto interno bruto (PIB) por setores, tem-se o que se segue.

1) Para o setor agrícola, pequenas perdas são verificadas para a maioria dos setores, com impactos mais acentuados quando da liberalização também das BNTs. Os produtos e preparados de carne sofrerão os impactos negativos mais acentuados, com uma queda de 2,01% do PIB setorial. Os setores de outras culturas, incluindo café, e de produtos animais também serão bastante afetados com reduções de 1,23% e 1,01% do PIB setorial, respectivamente. O único setor a apresentar melhora relevante é o de trigo, que se beneficiará de um ganho de 1,54% no PIB setorial.

2) É importante ressaltar que um fator que poderá afetar as exportações agrícolas do Brasil para a UE é a concessão de cotas preferenciais para os Estados Unidos, influenciando as cotas globais oferecidas pelo bloco e reduzindo o acesso ao mercado dos demais exportadores, incluindo o Brasil.

3) O setor industrial se beneficiará de pequenos ganhos para uma série de setores. Esses ganhos são explicados pelo aumento dos fluxos de comércio resultante da integração econômica entre Estados Unidos e UE, que criará alguma demanda para exportações também de outros países. O setor mais beneficiado será o de produtos de madeira, com ganhos de 1,41%, enquanto os setores mais prejudicados serão os de equipamento de transporte (–2,86%), couro (–0,64%) e minerais não metálicos (–0,59%).

2.1.2 Simulação 2: impactos de uma eventual participação do Brasil no TTIP

A simulação apresenta os impactos para o Brasil de uma hipotética adesão do país às negociações do TTIP.

As hipóteses assumidas são: *i)* redução de 100% das tarifas e redução de 50% das BNTs para todos os parceiros; *ii)* redução de 50% das tarifas agrícolas e 100% das tarifas industriais dos Estados Unidos e da UE, eliminação de 100% das tarifas do Brasil e redução de 100% das BNTs entre os três parceiros; *iii)* redução de 50% das tarifas em agricultura e 100% das tarifas na indústria dos Estados Unidos e da UE, redução de 100% das tarifas em agricultura, 50% da indústria do Brasil e redução de 100% das BNTs para todos os parceiros; e *iv)* redução de 50% das tarifas em agricultura e 100% das tarifas na indústria dos Estados Unidos e da UE, redução de 100% das tarifas em agricultura, 50% da indústria do Brasil e redução de 50% das BNTs para todos os parceiros.

Resultados

A adesão do Brasil ao TTIP resulta em um significativo aumento das exportações brasileiras, conforme se pode conferir adiante.

1) A eliminação completa das tarifas e de 50% das BNTs entre os três parceiros resulta em um aumento expressivo de 126% das exportações brasileiras para Estados Unidos e UE, correspondente a US$ 95,4 bilhões.

2) A redução de 50% das tarifas agrícolas e 100% das tarifas industriais dos Estados Unidos e da UE, a eliminação de 100% das tarifas do Brasil e a redução de 100% das BNTs entre os três parceiros resultam em um aumento de 102,4% das exportações brasileiras para os dois parceiros, correspondente a US$ 77,3 bilhões.

3) Em hipótese de redução de 50% das tarifas agrícolas dos Estados Unidos e da UE e 50% das tarifas industriais brasileiras, combinada à eliminação de BNTs, as exportações bilaterais do Brasil têm aumento de 121%, correspondente a US$ 91,5 bilhões.

4) No cenário mais realista de redução de 50% das tarifas agrícolas dos Estados Unidos e da UE, redução de 50% das tarifas industriais brasileiras e redução de 50% das BNTs, as exportações brasileiras para os Estados Unidos e a UE apresentam ganhos de 67,6%, correspondentes a US$ 51,1 bilhões.

A participação do Brasil no TTIP resulta em um aumento substancial das exportações brasileiras, o que explica os ganhos no valor da terra e resulta na valorização do real.

Considerando-se as importações e uma eventual participação do Brasil no TTIP, tem-se o disposto a seguir.

1) A eliminação completa das tarifas e das BNTs entre os três parceiros resulta em um aumento de 54% das importações brasileiras dos Estados Unidos e da UE, o que corresponde a um aumento de US$ 43,1 bilhões.

2) A redução de 50% das tarifas agrícolas e 100% das tarifas industriais dos Estados Unidos e da UE, a eliminação de 100% das tarifas do Brasil e a redução de 100% das BNTs entre os três parceiros resultam em um aumento de 46,5% das importações brasileiras para os dois parceiros, correspondente a US$ 37,2 bilhões.

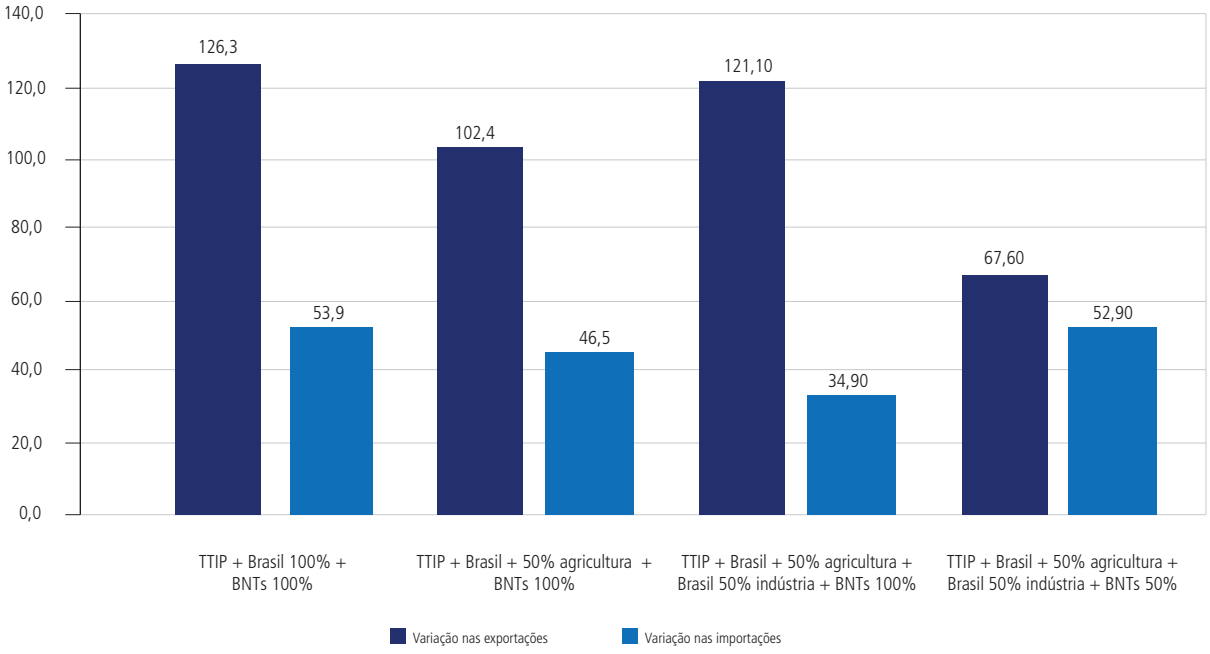
3) Na hipótese de redução de 50% das tarifas agrícolas dos Estados Unidos e da UE e 50% das tarifas industriais brasileiras, combinada à eliminação de BNTs, o resultado é um aumento de 34,9% das importações desses parceiros, correspondente a US$ 27,9 bilhões.

4) A redução de 50% das tarifas agrícolas dos Estados Unidos e da UE, a redução de 50% das tarifas industriais brasileiras e a redução de 50% das BNTs resultam em um aumento de 52,9% das importações brasileiras dos Estados Unidos e UE, correspondente a US$ 42,3 bilhões.[3]

O gráfico 2 apresenta a síntese dos resultados.

GRÁFICO 2

TTIP+Brasil: simulação dos efeitos nas exportações e nas importações bilaterais do Brasil
(Em %)



Fonte: CCGI/FGV.

Considerando-se os efeitos da entrada do Brasil no TTIP, verificam-se significativos ganhos nas exportações e aumentos menores nas importações, devido aos lucros com exportações agrícolas. Os vários cenários de redução entre Brasil, Estados Unidos e UE das BNTs evidenciam a relevância do tema para as negociações do Brasil.

Com relação à análise setorial, tem-se o que segue.

1) O setor agrícola apresenta ganhos expressivos para a maioria dos setores. Os setores mais beneficiados são carnes, com ganhos de 60% no PIB setorial na hipótese de liberalização total das tarifas e BNTs; produtos e preparados de carne, com 57%; animais vivos, com 47%; açúcar, com 35%; e cana de açúcar, com 22%. O setor mais prejudicado é o setor de trigo, com perdas de 5,4% do PIB setorial.

3. Valores FOB da Secex/MDIC de 2012.

2) Os ganhos expressivos para o setor agrícola representam os principais custos de oportunidade do Brasil de permanecer fora do TTIP, indicando a importância da celebração de acordos tanto com a UE quanto com os Estados Unidos.

3) Por sua vez, a participação do Brasil no TTIP resulta em perdas expressivas para a maioria dos setores industriais. Os mais prejudicados são: metais não ferrosos (–28% do PIB setorial), máquinas e equipamentos (–24%), equipamentos de transporte (–13%) e ferro e aço (–13%). Os prejuízos sofridos pela indústria são, em parte, explicados pela valorização do real, causada pelo aumento das exportações agrícolas. Os resultados demonstram a urgente necessidade de adoção de medidas que garantam melhor competitividade à indústria brasileira, a fim de permitir a integração do país no comércio mundial.

2.1.3 Simulação 3: impactos do TPP no Brasil

A simulação apresenta os impactos do TPP no Brasil, considerando: *i)* a eliminação de tarifas entre os parceiros do TPP; *ii)* a eliminação das tarifas e de 50% das BNTs entre os parceiros do TPP; *iii)* a eliminação das tarifas entre os parceiros do TPP, considerando a adesão da China ao acordo; e *iv)* a eliminação das tarifas e de 50% das BNTs entre os parceiros do TPP, contando com a adesão da China ao acordo.

Resultados

A entrada em vigor do TPP, considerando a eliminação completa das tarifas, resulta em uma queda de 0,4% do total de exportações brasileiras, enquanto as importações sofrem uma queda de 0,4%.

A eliminação, também, de 50% das BNTs resulta em uma queda mais acentuada das exportações, correspondente a 2,7%, bem como em uma queda de 2,6% das importações.

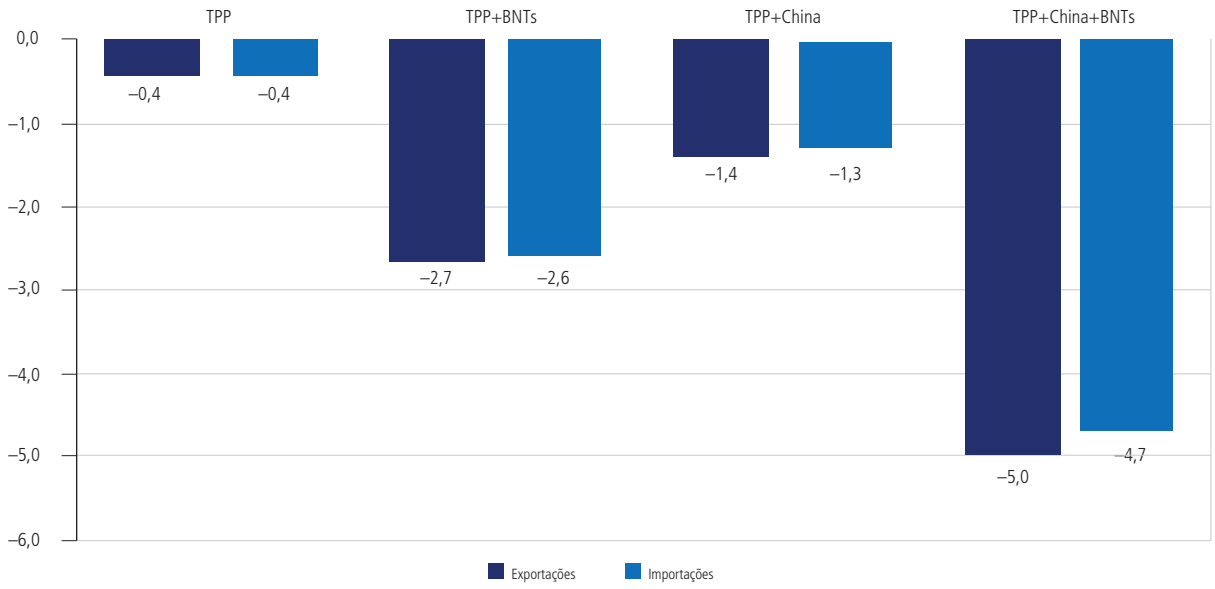
A adesão da China ao acordo torna os impactos negativos do TPP para o Brasil ainda mais significativos: a eliminação apenas das tarifas resulta em uma redução de 1,4% das exportações globais do Brasil e 1,3% das importações, enquanto a eliminação das tarifas, combinada à eliminação de 50% das BNTs entre a China e os demais parceiros do TPP, resulta em uma diminuição de 5% das exportações e em uma queda de 4,7% das importações.

A síntese dos resultados é apresentada no gráfico 3.

GRÁFICO 3

TPP: efeitos nas exportações e nas importações brasileiras – simulações com e sem a participação da China

(Em %)



Fonte: CCGI/FGV.

Levando-se em conta os efeitos do TPP no Brasil, verificam-se pequenas reduções de exportações e importações, quando só o cenário de barreiras tarifárias é analisado. Quando se inclui, no TPP, redução de BNTs entre Estados Unidos e seus parceiros, os impactos negativos sobre o Brasil são mais significativos. O mesmo ocorre quando a China é incluída no TPP.

Considerando a análise setorial, os seguintes resultados se apresentam.

1) Para o setor agrícola, pequenos ganhos são verificados para a maioria dos setores e algumas perdas relevantes para outros. A situação é agravada tanto pela entrada da China ao acordo quanto pela redução também das BNTs. Os setores mais prejudicados com a entrada em vigor do TPP, considerando a redução das tarifas e BNTs, são o de produtos e preparados de carne, com uma queda de 5,1% do PIB setorial, seguido pelo de produtos animais, com uma queda de 2,8%, o de frutas e vegetais, com uma queda de 2,5%, e outras culturas, incluindo café, com uma redução de 1,1% do PIB setorial. O setor mais beneficiado é o de silvicultura, com ganhos de 0,8% do PIB nominal.

2) Com a entrada da China no acordo e considerando a redução de 50% das BNTs, as perdas enfrentadas por alguns setores se tornam expressivas. O setor de sementes oleaginosas, incluindo soja, sofre perdas de 9,6% do PIB setorial, o de produtos e preparados de carne sofre perdas de 3,7% e o de fibras vegetais tem uma queda de 2,2%.

3) Para o setor industrial, pequenos ganhos são verificados para a maioria dos setores, com perdas relevantes, em especial com a entrada da China. No acordo com a China, as perdas mais importantes se concentram nos setores de couro (–6,7%) e têxteis (–1,5%), enquanto os principais ganhos são verificados nos setores de metais não ferrosos (3,7%) e madeira (2,6%).

2.1.4 Simulação 4: acordos preferenciais do Brasil com Estados Unidos e UE-27

Para se ter um quadro comparativo, foram realizadas simulações de acordos do Brasil isoladamente com os Estados Unidos e a UE, considerando-se barreiras tarifárias e BNTs.

A simulação considerou para cada acordo as hipóteses a seguir.

Tarifas: Estados Unidos e UE – liberalização de 50% em agricultura e de 100% em indústria. Brasil – liberalização de 100% nos dois setores.

Liberalização só de tarifas.

Liberalização de tarifas e de 25% das BNTs.

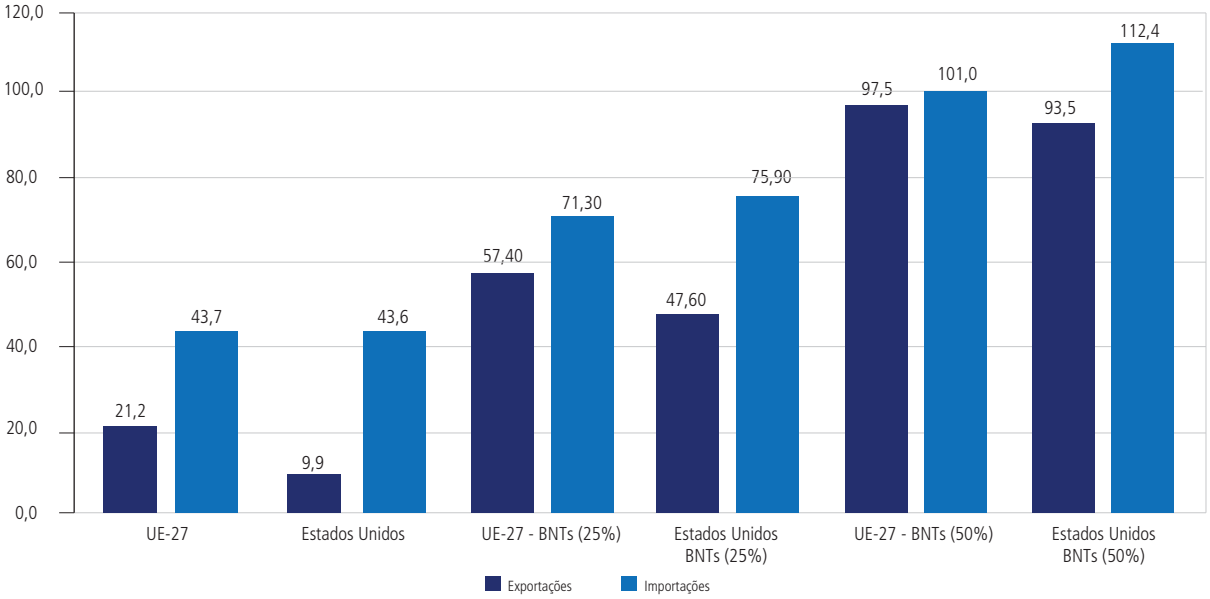
Liberalização de tarifas e de 50% das BNTs.

Foram avaliados os impactos nas exportações bilaterais do Brasil.

O gráfico 4 apresenta a síntese dos resultados.

GRÁFICO 4

APCs: simulação dos efeitos nas exportações e nas importações brasileiras – UE-27 e Estados Unidos
(Em %)



Fonte: CCGI/FGV.

Considerando-se os impactos só de redução tarifária, os cenários indicam resultados positivos para as exportações, mas aumentos consideráveis de importações. Os ganhos das exportações resultam da área agrícola, com consequente impacto no câmbio e no crescimento das importações.

3 SÍNTESE DOS RESULTADOS

A análise dos impactos nos fluxos de comércio internacional mostra importantes resultados para a política de comércio internacional do Brasil.

O primeiro ponto relevante é o peso das BNTs para a liberalização comercial. Nos acordos com Estados Unidos e UE, os estudos mostram que, na negociação apenas de tarifas, há um aumento mais expressivo das importações brasileiras comparado ao aumento das exportações, que ocorre em menor escala. Isso acontece porque as tarifas desses países já são baixas, e os ganhos da eliminação dessas barreiras para o Brasil são pouco expressivos.

Já quando é negociada também a redução das BNTs, percebe-se um aumento nos fluxos de comércio entre os parceiros e um maior equilíbrio entre o crescimento das exportações e importações. Tal resultado decorre do fato de que, uma vez que as barreiras tarifárias dos Estados Unidos e da UE já são baixas, as principais barreiras ao comércio são não tarifárias. Desse modo, a negociação das BNTs é essencial para permitir um acesso mais expressivo ao mercado do parceiro preferencial.

Assim, a negociação tradicional de APCs, apenas com a redução das tarifas, não é suficiente para garantir a integração com esses parceiros e limita os benefícios a serem obtidos pelo Brasil pela celebração do acordo. É essencial que o Brasil negocie acordos de integração mais profunda, com redução substancial das BNTs, por meio de mecanismos de harmonização, reconhecimento mútuo e eliminação de entraves aduaneiros.

O segundo ponto relevante é o impacto que os mega-acordos trarão para a economia brasileira e o consequente custo do isolamento. A entrada em vigor do TTIP e do TPP implica uma redução dos fluxos de importação e exportação do Brasil, contribuindo para o isolamento do país do comércio internacional.

A hipótese da entrada do Brasil no TTIP, com o aumento expressivo das exportações brasileiras, aponta para os custos de oportunidade de o país se manter isolado e demonstra que, em um cenário internacional pautado por mega-acordos, não há lógica em negociar um APC com a UE sem iniciar também negociações com os Estados Unidos. A celebração de acordos com esses dois parceiros comerciais importantes para a pauta brasileira é fundamental para garantir a inserção no mercado comercial.

A política de comércio internacional do Brasil deve ser repensada nesse cenário de proliferação de APCs e mega-acordos comerciais. O Brasil deve promover não apenas a integração sul-sul, como vinha fazendo até o momento, mas também com países desenvolvidos de maior peso na pauta comercial brasileira. O modelo de acordo praticado pelo Brasil também deve ser atualizado. Como demonstrado, a redução de tarifas não é mais suficiente para garantir a integração comercial. O país deve visar à negociação de acordos de integração profunda, com um denso quadro regulatório que abranja as BNTs. Finalmente, os mega-acordos colocam o Brasil em uma posição sensível no cenário internacional e tornam imperativo e urgente repensar a política de comércio internacional do país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento atual, de profundas transformações no contexto do comércio internacional, exige uma alteração significativa na concepção da política de comércio internacional do Brasil.

Sofrendo atualmente de perda de relevância, com o impasse da Rodada de Doha, apesar de manter o foro de solução de controvérsias, a OMC deixou de ser a fonte principal de negociação e supervisão de regras para o comércio. Esse papel passou a ser exercido pelos APCs de comércio liderados por Estados Unidos e UE. A multiplicação dos acordos preferenciais evidencia que a maioria dos países adotou a estratégia de se integrar ao comércio global via acordos e não via negociações multilaterais como vem fazendo o Brasil.

A transformação do sistema produtivo por meio das cadeias globais de valor demanda um novo posicionamento do Brasil para a sua inserção na economia global. Regras de comércio – e não tarifas – são a essência do novo modo de produção.

O atual isolamento do Brasil, que vem priorizando acordos do tipo sul-sul, sempre em conjunto com o Mercosul, não mais se sustenta.

A conclusão do TTIP e do TPP – os mega-acordos centrados nos Estados Unidos e na UE – representa séria ameaça aos interesses do Brasil. Os impactos negativos são significativos, com as simulações apresentando quedas das exportações brasileiras anuais para o conjunto dos países envolvidos.

No entanto, a eventual participação do Brasil no TTIP representaria ganhos significativos para as exportações do país, principalmente as do setor agrícola. É importante enfatizar que, mais que tarifas, o TTIP representa a criação de um novo marco regulatório para barreiras sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas, essencial para as atividades do setor agrícola.

A simulação do acordo em negociação com a UE, que envolve apenas tarifas, representa ganhos, principalmente para o setor agrícola. Quando comparados com os ganhos do TTIP, os resultados demonstram a importância de se repensar um eventual acordo com os Estados Unidos. Com o TTIP, não existirá lógica comercial em se fazer acordo com a UE, mas não com os Estados Unidos.

Considerando-se esses cenários, é tempo de se reavaliarem os entraves que o Mercosul representa para a estratégia do Brasil de inserção internacional. O Mercosul vem servindo como uma camisa de força para as negociações de acordos pelo Brasil. O quadro jurídico do Mercosul deve ser repensado e flexibilizado para que o país aproveite o atual momento econômico.

As negociações iniciadas entre Estados Unidos e UE no TTIP representam uma sinalização importante para os atores econômicos das duas regiões, que já estão repensando a redução de BNTs, como barreiras aduaneiras, barreiras técnicas e sanitárias ou fitossanitárias, no âmbito de um novo marco regulatório que se fará fora da OMC.

Caberá ao Brasil refletir se permanece fora desse novo contexto do comércio internacional ou se se integra a ele.

REFERÊNCIA

BERDEN, K. *et al.* **Non-tariff measures in EU-US trade anda investment** – and economic analysis. Rotterdam: Ecorys, 11 Dec. 2009. (Report for the European Comission).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DIXON, P. B.; PARMENTER, B. R. Computable general equilibrium modelling for policy analysis and forecasting. *In*: AMMAN, H. M.; KENDRICK, D. A.; RUST, J. (Ed.). **Handbook of computational economics**. Amsterdam: Elsevier, 1996. v. 1. p. 3-85.

DIXON, P. B. *et al.* Notes and problems in applied general equilibrium economics. *In*: BLISS, C. J.; INTRILIGATOR, M. D. (Ed.). **Advanced textbooks in economics**. Amsterdam: North-Holland, 1992. v. 32.

EU – EUROPEAN COMMISSION. **Impact assessment report on the future of EU-US trade relations**. Commission Staff Working Document, Strasbourg, Mar. 2013. (SWD, 2013, 68 final).

FRANCOIS, J. (Coord.). **Reducing transatlantic barriers to trade and investment**. An economic assessment. Centre for Economic Policy Research, London, Mar. 2013. (Final Project Report).

HERTEL, T. W. **Global trade analysis**: modeling and applications. Cambridge University Press, 1997.

COMPLEMENTARIDADE COMERCIAL ENTRE O BRASIL E A CHINA

Flavio Lyrio Carneiro*

RESUMO

O artigo avalia a complementaridade comercial entre as exportações brasileiras e as importações chinesas, e vice-versa, por meio de um índice de complementaridade (IC) construído com base no índice de vantagem comparativa revelada (IVCR) de Balassa. A complementaridade entre as exportações chinesas e as importações brasileiras abrange um número maior de produtos do que o observado em sentido contrário. Além disso, o número de "produtos sensíveis" em que há complementaridade entre a China e o Brasil e o nível de proteção brasileiro é relativamente alto e também bastante superior ao número de "produtos sensíveis" nas exportações do Brasil para a China. Quanto à distribuição setorial e por intensidade tecnológica, nas exportações chinesas para o Brasil os produtos concentram-se em manufaturas de baixa e média tecnologia, enquanto do ponto de vista da China o número de setores sensíveis é consideravelmente menor, e se concentra em produtos primários e manufaturas intensivas em recursos.

Palavras-chave: exportações; importações; complementaridade comercial.

COMMERCIAL COMPLEMENTARITY BETWEEN BRASIL AND CHINA

ABSTRACT

The article analyses trade complementarity between Brazilian exports and Chinese imports and vice versa, using a complementarity index which builds on Balassa's index of revealed comparative advantage. The complementarity between Chinese exports and Brazilian imports covers a larger number of products than observed in the opposite direction. Moreover, the number of "sensitive products" where there is complementarity between China and Brazil and the Brazilian level of protection is relatively high is also higher than the number of "sensitive products" in Brazil's exports to China. Regarding sectoral distribution and technological intensity, Chinese exports to Brazil products are concentrated in low and medium technology manufactures, while from China's point of view the number of sensitive sectors is considerably smaller, and focuses on primary products and resource-based manufactures.

Keywords: exports; imports; trade complementarity.

JEL: F14; F15.

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

1 INTRODUÇÃO

Dentre as transformações experimentadas pelo panorama da economia internacional neste início de século XXI, a vertiginosa ascensão chinesa é certamente uma das mais relevantes. O gigante asiático vem aumentando consideravelmente seu peso para a economia mundial, alcançando o posto de segunda maior economia do planeta em 2010. Um ano antes, já havia se tornado o país com maior volume de exportações em todo o mundo.

Não há dúvida que esse vigoroso desempenho foi um dos principais fatores responsáveis pelo forte crescimento mundial nos anos que antecederam a crise mundial eclodida em 2008. Além disso, a ascensão chinesa como "fábrica do mundo", alcançando escala impressionante na produção e na exportação de manufaturas, contribuiu para a forte elevação da demanda por *commodities* baseadas em recursos naturais e energia e, consequentemente, dos preços de tais produtos.

Nesse cenário, é possível observar uma aparente "simbiose" entre a China – que absorve recursos naturais e exporta produtos industrializados – e países como o Brasil, grandes exportadores de produtos primários, que importam volumes crescentes de manufaturas de origem chinesa.

Essa dinâmica, por seu turno, ajuda a explicar, em grande medida, o crescimento de economias predominantemente exportadoras de produtos primários – o Brasil em particular – na primeira década deste século, ao mesmo tempo em que lança dúvidas sobre a sustentabilidade desse processo, na medida em que surgem indícios de que a China poderá reduzir seu ritmo de crescimento. No entanto, a competitividade alcançada pela China na exportação de produtos manufaturados evidentemente gera preocupações para a indústria nacional, que teme sucumbir à concorrência com produtos asiáticos mais baratos.

Diante deste panorama, o presente artigo tem como principal objetivo analisar a complementaridade comercial entre as exportações chinesas e as importações brasileiras e entre as exportações brasileiras e as importações chinesas, tentando apontar em que setores e categorias de intensidade tecnológica há maior ou menor complementaridade. Busca-se, ainda, identificar setores "sensíveis", em que a complementaridade comercial poderia despertar preocupações protecionistas de ambas as partes.

Para tanto, além desta introdução, este breve artigo está dividido em mais três seções. A próxima seção procura traçar um perfil da proteção tarifária imposta pelo Brasil e pela China, de modo a estabelecer um panorama inicial que ajude a assinalar os setores mais sensíveis em cada país. A seção 3 examina os dados de complementaridade comercial, por meio de um índice de complementaridade que tem por base o conceito de vantagem comparativa revelada. A quarta e última seção apresenta algumas considerações finais.

2 BRASIL E CHINA: PERFIS TARIFÁRIOS

A tabela 1 apresenta uma síntese dos perfis tarifários chinês e brasileiro em 2011, o período mais recente em que há dados para ambos os países na base de medidas de proteção comercial do Trade Analysis and Information System (Trains), elaborada pela United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD).

TABELA 1
Brasil e China: perfis tarifários (2011)

		Média simples	Média ponderada	Desvio-padrão	Picos (>15%)
Brasil	**Total**	**13,56**	**7,86**	**8,36**	**2.572**
	Produtos agrícolas	9,55	4,58	7,23	157
	Manufaturas	14,12	10,63	8,42	2.415
China	**Total**	**7,93**	**4,1**	**6,76**	**1.418**
	Produtos agrícolas	10,98	5,99	10,32	504
	Manufaturas	7,9	6,22	6,14	914

Fonte: UNCTAD/Trains.
Elaboração do autor.

Em primeiro lugar, cabe destacar que os perfis tarifários da China e do Brasil são razoavelmente distintos. Considerando a média simples das tarifas impostas a todos os produtos é possível notar que o Brasil apresenta uma tarifa média cerca de 70% superior à chinesa; no caso da média ponderada pelo valor das importações, a brasileira é cerca de duas vezes e meia a chinesa. Além disso, o Brasil possui um número bastante superior de picos tarifários (produtos em que a tarifa é superior a 15%).

De outro modo, enquanto o Brasil apresentou tarifas médias maiores para produtos manufaturados do que para agrícolas, na China observa-se o inverso: a média simples para agrícolas é quase o dobro daquela imposta aos produtos manufaturados. Evidentemente, tal padrão decorre das diferenças entre as estruturas produtivas de cada país, o que leva o Brasil, grande exportador de *commodities*, a concentrar seus interesses defensivos nos bens industriais; o contrário ocorre na China.

Os dados da tabela 1, contudo, dizem respeito às médias tarifárias considerando-se todos os parceiros comerciais. Assim, cabe examinar mais detidamente os perfis tarifários bilaterais, de modo a lançar luz sobre a proteção imposta pelo Brasil especificamente aos produtos oriundos da China, e vice-versa. A tabela 2 apresenta esses dados para o comércio total, para cada seção (um dígito) da Standard International Trade Classification (SITC), bem como para algumas agregações de interesse, tais como produtos agrícolas, manufaturas etc.

No caso do Brasil, é possível perceber que as médias tarifárias bilaterais com a China são ligeiramente superiores às gerais, tanto para o comércio total quanto para manufaturas (exceto a média ponderada) e para bens agrícolas. As maiores médias, bem como os maiores números de picos tarifários, se concentram em produtos manufaturados – mais especificamente em produtos têxteis e produtos de baixa e média tecnologia, o que demonstra uma preocupação de cunho protecionista diante do forte aumento da competitividade alcançada pela China na produção de tais produtos no passado recente.

TABELA 2
Brasil e China: perfis tarifários bilaterais (2011-2012)

Produto	País: Brasil; parceiro: China (ano: 2012)				País: China; Parceiro: Brasil (ano: 2011)			
	Média ´simples	Média ponderada	Desvio-padrão	Picos (>15%)	Média ´simples	Média ponderada	Desvio-padrão	Picos (>15%)
Comércio total	**15,21**	**14,18**	**8,7**	**2.217**	**8,98**	**2,33**	**6,57**	**366**
0 - Alimentos e animais vivos	12,86	10,35	6,6	67	17,17	44,23	9,7	64
1 - Bebidas e tabaco	18,8	19,94	2,98	4	19,57	10,01	14,96	6
2 - Materiais brutos exceto alimentos/bebidas	6,59	6,73	4,87	14	4,35	0,72	6	15
3 - Combustíveis e lubrificantes minerais	0,72	0,23	1,43	0	4,62	0	3,27	0
4 - Óleos/gorduras/ceras vegetal/animal	9,08	5,78	2,42	0	14,5	9,21	5,31	8
5 - Químicos e similares	8,18	6,95	5,66	102	7,15	6,07	3,74	20
6 - Manufaturas class. p/material	16,98	17,34	7,91	851	8,94	2,91	4,68	66
7 - Máquinas/material transporte	13,8	12,23	6,98	472	7,52	4,08	6,15	52
8 - Outros artigos manufaturados	22,4	23,56	10,58	707	11,85	8,15	7,57	135
Produtos primários	8,46	9,53	4,64	5	8,28	1,9	6,95	33
Bens agrícolas[1]	11,39	9,5	6,44	85	13,78	6,44	10,6	93
Bens agrícolas brutos[2]	8,75	7,1	5,48	14	6,81	0,19	6,74	14
Alimentos[3]	12,57	10,29	6,37	71	17,05	7,27	10,45	79
Minérios e metais[4]	7,27	9,03	4,46	0	2,98	0,01	2,68	0
Manufaturas	15,88	14,43	8,84	2.132	8,84	4,17	5,81	273
Bens baseados em recursos naturais	8,95	8,89	5,8	123	9,5	2,24	8,6	92
Têxteis	27,46	28,79	7,93	802	12,74	11,13	4,74	65
Baixa tecnologia	21,28	21,21	9,07	1.154	10,87	5,8	5,78	140
Média tecnologia	14,4	14,2	7,53	593	7,84	3,01	6,06	60
Alta tecnologia	11,46	10,35	6,98	227	5,33	3,13	4,42	2

Fonte: UNCTAD/Trains.
Elaboração do autor.
Notas: [1]SITC 0+1+2-27-28+4.
[2]SITC 2-22-27-28
[3]SITC 0+1+22+4.
[4]SITC 27+28+68.

Já a China apresenta médias simples maiores para o Brasil do que o total, porém as médias ponderadas são inferiores no comércio total e nos bens agrícolas. As maiores tarifas se concentram, como esperado, nos produtos agrícolas, notadamente alimentos e bebidas. Não obstante, têxteis e produtos de baixa tecnologia também apresentam tarifas acima da média total.

O quadro geral é razoavelmente claro. Para ambos os países, o comércio bilateral é ligeiramente mais protegido do que com o resto do mundo. Tal fato, se por um lado pode indicar uma preocupação protecionista mútua, pode significar algum escopo para redução tarifária bilateral. Além disso, as preocupações protecionistas parecem nitidamente distribuídas sobre produtos manufaturados (especialmente têxteis e de baixa e média tecnologia), no caso do Brasil, e sobre produtos agrícolas (notadamente alimentos e bebidas), no caso da China.

3 COMPLEMENTARIDADE NO COMÉRCIO BILATERAL

Como foi mencionado, as estruturas de produção e exportação dos dois países são bastante distintas, o que se reflete no perfil da proteção tarifária adotada pela China e pelo Brasil. A China tem se destacado como a grande exportadora de produtos manufaturados; o Brasil, por seu turno, tem suas exportações concentradas em *commodities* primárias, tanto agrícolas quanto minerais.

Tal diferença sugere a possibilidade de que exista razoável complementaridade no comércio bilateral – ou seja, que um dos países concentre suas exportações nos produtos que o parceiro mais importa, e vice-versa. De fato, uma das forças motrizes do notável crescimento do comércio bilateral ao longo da década passada certamente foi o empuxo gerado pelas importações chinesas de *commodities* brasileiras, por um lado, e o forte crescimento das importações brasileiras de manufaturados chineses, por outro. Isto tem levantado preocupações sobre a sustentabilidade desse movimento, seus efeitos de longo prazo e sobre a estrutura produtiva desses países; todavia estas situações fogem ao escopo do presente trabalho.

Dessa forma, o objetivo da presente seção é examinar a existência de complementaridade entre as exportações chinesas e as importações brasileiras e entre as exportações brasileiras e as importações chinesas, procurando identificar em que setores e categorias de intensidade tecnológica há maior ou menor complementaridade. Além disso, buscou-se cruzar esses dados com os dados de proteção tarifária, na tentativa de identificação dos setores sensíveis, em que há simultaneamente complementaridade comercial e tarifas elevadas.

Para apontar os produtos em que há complementaridade entre as exportações de um país e as importações do outro,[1] foi utilizado um índice de complementaridade (IC) comercial cuja definição se baseia no conceito de "vantagem comparativa revelada". Este conceito, formulado por Balassa (1965), pode ser sintetizado da seguinte maneira: um país possui vantagem comparativa revelada em produzir um determinado bem se a participação desse bem nas exportações desse país for superior à participação desse bem no comércio mundial como um todo.[2] De maneira oposta, um país teria uma "desvantagem comparativa revelada" se a participação de um dado produto nas importações desse país for maior que a parcela que esse bem representa na totalidade do comércio mundial.

Com base nisso, verifica-se que há complementaridade entre a exportação de um determinado bem pelo país *i* e a importação desse bem pelo país *j* se *i* possui vantagem comparativa revelada nesse bem e, simultaneamente, *j* possui desvantagem comparativa.

1. É importante enfatizar que o sentido do fluxo comercial é determinante, isto é, a complementaridade é avaliada considerando-se um país *i* como exportador e um país *j* como importador. Dessa forma, é conveniente adotar a seguinte convenção: sempre que for mencionada a "complementaridade entre o país *i* e o país *j*", deve-se ler "complementaridade entre as exportações do país *i* e as importações do país *j*".

2. Essa foi a saída encontrada por Balassa (1965) para tentar captar a existência da vantagem comparativa, que em teoria exigiria a tarefa hercúlea de estimar os custos de oportunidade de se produzirem diferentes bens em um dado país. Assim, ao exportar essa mercadoria proporcionalmente mais do que o resto do mundo, o país estaria "revelando" que possui uma vantagem comparativa em sua produção; donde o termo "vantagem comparativa revelada". Para mais detalhes acerca da origem e da utilização do índice de vantagem comparativa revelada (IVCR), ver, por exemplo, Grimaldi, Carneiro e Oliveira (2012).

Formalmente, o IVCR do país *i* no produto *k* é dado por:[3]

$$\mathrm{IVCR}_i^k = \frac{X_i^k / X_i}{X_w^k / X_w} \tag{1}$$

em que X_i^k é a exportação do produto *k* pelo país *i*; X_i é o total das exportações do país *i* (de modo que X_i^k/X_i é a participação do produto *k* nas exportações do país *i*), e *w* indica o total mundial. Se o IVCR for maior que 1, o país exporta o produto *k* proporcionalmente mais do que o mundo, o que revelaria que ele tem uma vantagem comparativa na produção desse bem.

O índice de "desvantagem" comparativa revelada (IDCR), por seu turno, é dado por:[4]

$$\mathrm{IDCR}_j^k = \frac{M_j^k / M_j}{X_w^k / X_w} \tag{2}$$

em que, similarmente, M_j^k denota a importação do produto *k* pelo país *j*; M_j é o total das importações do país *j* (de modo que M_j^k/M_j é a participação do produto *k* no total das importações do país *j*). Logo, o IDCR será superior à unidade quando o país *j* importar o produto *k* relativamente mais do que o mundo.

Por fim, o IC entre as exportações do país *i* e as importações do país *j* no produto *k* é dado pelo produto dos dois índices:

$$\mathrm{IC}_{ij}^k = \mathrm{IVCR}_i^k \; x \; \mathrm{IDCR}_j^k = \frac{\frac{X_i^k}{X_i}\frac{M_j^k}{M_j}}{\left(X_w^k / X_w\right)^2} \tag{3}$$

Se o índice calculado for maior que 1, considera-se que há complementaridade no comércio desse bem entre os dois países; quanto maior o índice, maior será a complementaridade.

3. Deve-se ressaltar que, após a formulação original de Balassa, vários autores sugeriram transformações no IVCR, com o intuito de corrigir algumas características problemáticas do seu indicador; ver, por exemplo, Proudman e Redding (2000) e Laursen (1998). Este último, em especial, destaca o fato de o indicador de Balassa ser assimétrico, o que faz com que a hipótese de normalidade dos erros seja facilmente rejeitada em um contexto de regressão. Não obstante, dada a formulação do IC, será utilizado o índice de vantagem comparativa original de Balassa.

4. A presença, no denominador, das exportações mundiais e não das importações se deve ao fato de que, como se trata do total do comércio mundial, as exportações necessariamente igualam as exportações, de modo que ambas podem ser utilizadas indistintamente.

Para o cálculo dos índices, foram utilizados dados extraídos do United Nations Commodities Trade (UNComtrade), base de dados de comércio internacional mantida pela Organização das Nações Unidas (ONU), classificados de acordo com a terceira revisão da SITC, com um nível de desagregação de cinco dígitos. De modo a suavizar possíveis oscilações conjunturais que pudessem distorcer a análise, o período escolhido foi a média dos três últimos anos disponíveis na base (2010, 2011 e 2012), no qual houve, para o nível de agregação escolhido, um total de 2.751 produtos no comércio bilateral entre o Brasil e a China.

A tabela 3 apresenta a distribuição setorial[5] dos produtos em que há complementaridade comercial do ponto de vista dos dois países. Um primeiro dado a ser destacado é o fato de que a complementaridade entre as exportações chinesas e as importações brasileiras abrange um número muito maior de produtos (784, ou 28% do total, contra 244, ou 9%), o que pode refletir a grande concentração apresentada pelas exportações brasileiras, em particular para a China.

TABELA 3
Produtos com IC > 1, por setor

Setor	Brasil		China	
	Número por setor	Proporção (%)	Número por setor	Proporção (%)
0 - Alimentos e animais vivos	18	7,4	20	2,6
1 - Bebidas e tabaco	0	0,0	0	0,0
2 - Materiais brutos exceto alimentos/bebidas	39	16,0	26	3,3
3 - Combustíveis e lubrificantes minerais	2	0,8	3	0,4
4 - Óleos/gorduras/ceras vegetal/animal	3	1,2	1	0,1
5 - Químicos e similares	63	25,8	164	20,9
6 - Manufaturas classificadas por material	63	25,8	222	28,3
7 - Máquinas/material de transporte	50	20,5	236	30,1
8 - Outros artigos manufaturados	6	2,5	112	14,3
9 - Outros produtos	0	0,0	0	0,0
Total	**244**	**100,0**	**784**	**100,0**

Fonte: UNComtrade.
Elaboração do autor.

Quanto à distribuição setorial, é possível notar que, no caso da China, a maior parte dos produtos em que há complementaridade se concentra em produtos manufaturados, como esperado – especialmente nas seções 6 (manufaturas em geral) e 7 (maquinário e equipamentos de transporte), que representam quase 60% dos produtos em que há complementaridade entre China e Brasil.

Quanto aos produtos em que há complementaridade entre Brasil e China, contudo, o quadro não se apresenta tão de acordo com o esperado. A maior parte dos produtos está classificada nas seções 5 (produtos químicos), 6 e 7. As seções 2 (materiais brutos) e 0 (alimentos e animais), em que se encontram os principais produtos de exportação brasileiros, concentram apenas 16% e 7%, respectivamente, dos bens em que há complementaridade, reforçando a ideia de concentração nas exportações brasileiras. Deve-se notar que, mesmo nas seções que concentram a maioria dos produtos

5. A definição de "setor" adotada será, por simplicidade, o nível de seção (um dígito) da classificação SITC.

em que há complementaridade, o número absoluto de produtos é muito baixo, não alcançando 3% do total da pauta bilateral.

Quando são analisados os resultados agregados por categorias de intensidade tecnológica,[6] conforme a tabela 4, o quadro é semelhante. Enquanto os produtos cujas exportações chinesas são complementares às importações brasileiras se concentram nas categorias de manufaturas de média e baixa tecnologia, e em menor medida em manufaturas intensivas em recursos, no caso do Brasil a maioria se concentra em manufaturas de média tecnologia e intensivas em recursos, com produtos primários figurando em terceiro lugar.

TABELA 4
Produtos com IC > 1, por intensidade tecnológica

Categoria	Brasil		China	
	Número por categoria	Proporção (%)	Número por categoria	Proporção (%)
Produtos primários	42	17,2	32	4,1
Manufaturas intensivas em recursos naturais	71	29,1	151	19,3
Baixa tecnologia	35	14,3	243	31,0
Média tecnologia	82	33,6	278	35,5
Alta tecnologia	14	5,7	80	10,2
Total	**244**	**100,0**	**784**	**100,0**

Fonte: UNComtrade.
Elaboração do autor.

Uma vez identificados os produtos em que há complementaridade comercial, o próximo passo é buscar elementos para verificar a hipótese sugerida anteriormente, isto é, de que a complementaridade pode se dar em produtos sensíveis do ponto de vista do importador. Assim, os dados sintetizados nas duas tabelas anteriores foram cruzados com os dados de proteção tarifária do país importador (ou seja, para cada produto *k*, ao IC entre as exportações do país *i* e as importações do país *j* foi associado o valor da proteção tarifária[7] imposta pelo país *j*). Considerou-se "sensível" e, portanto, sujeito à proteção tarifária[8] mais elevada o produto para o qual a tarifa foi superior à média geral do país. Os dados estão sintetizados nas tabelas 5 (agregado por setor) e 6 (por categoria de intensidade tecnológica).

Para o caso dos produtos em que há complementaridade entre as exportações brasileiras e as importações chinesas, é notável o irrisório número de produtos com tarifas acima da média: apenas 32, menos de 15% dos bens com complementaridade, e cerca de 1% do total – o que reflete o nível relativamente mais baixo de proteção tarifária adotado pela China. A seção com o maior número de produtos foi a de alimento e animais vivos, com apenas 10.

6. Conforme a classificação proposta por Lall (2000), usual na literatura.

7. Ressalte-se que esse dado de proteção tarifária não é obtido imediatamente, uma vez que as classificações usadas para fins aduaneiros são distintas – e em geral mais desagregadas – que a classificação aqui utilizada (SITC revisão 3, a cinco dígitos). Assim, optou-se por empregar as médias simples de cada produto do SITC a cinco dígitos, constantes da já mencionada base de dados Trains, da UNCTAD. O período utilizado foi o mais recente disponível na base: novamente 2011 para a China e 2012 para o Brasil.

8. Evidentemente, é possível que produtos "sensíveis" apresentem tarifas baixas, mas proteção não tarifária elevada. A verificação de tal hipótese, contudo, exige a utilização de dados cujas obtenção e análise são muito mais complexas, o que se tornou inviável diante do horizonte temporal desta pesquisa.

TABELA 5
Produtos com IC > 1 e tarifa alta, por setor

Setor	Brasil		China	
	Número por setor	Proporção (%)	Número por setor	Proporção (%)
0 - Alimentos e animais vivos	10	31,3	1	0,3
1 - Bebidas e tabaco	0	0,0	0	0,0
2 - Materiais brutos exceto alimentos/bebidas	3	9,4	1	0,3
3 - Combustíveis e lubrificantes minerais	0	0,0	0	0,0
4 - Óleos/gorduras/ceras vegetal/animal	2	6,3	0	0,0
5 - Químcos e similares	4	12,5	8	2,2
6 - Manufaturas classificadas por material	5	15,6	137	37,6
7 - Máquinas/material de transporte	7	21,9	116	31,9
8 - Outros artigos manufaturados	1	3,1	101	27,7
9 - Outros produtos	0	0,0	0	0,0
Total	**32**	**100,0**	**364**	**100,0**

Fonte: UNCTAD/Trains e UNComtrade.
Elaboração do autor.

TABELA 6
Produtos com IC > 1 e tarifa alta, por intensidade tecnológica

Categoria	Brasil		China	
	Número por categoria	Proporção (%)	Número por categoria	Proporção(%)
Produtos primários	10	31,3	0	0,0
Manufaturas intensivas em recursos naturais	11	34,4	11	3,0
Baixa tecnologia	4	12,5	197	54,1
Média tecnologia	6	18,8	123	33,8
Alta tecnologia	1	3,1	33	9,1
Total	**32**	**100,0**	**364**	**100,0**

Fonte: UNCTAD/Trains e UNComtrade.
Elaboração do autor.

Considerando-se as categorias de intensidade tecnológica, observa-se que cerca de 65% dos produtos "sensíveis" nas exportações do Brasil para a China são produtos primários ou manufaturas intensivas em recursos, o que se coaduna com o perfil tarifário chinês, analisado na seção anterior, que concentra a proteção, *grosso modo*, nessas categorias de bens.

Já para os produtos com complementaridade entre China e Brasil, e que se mostram "sensíveis" do ponto de vista brasileiro, pode-se notar, em primeiro lugar, que são em número bem maior: 364, isto é, cerca de 46% dos produtos em que há complementaridade. Esta informação reforça a impressão de que a China é muitas vezes vista como uma "ameaça" comercial ao Brasil, isto é, o parceiro asiático é bastante competitivo em um grande contingente de produtos que o Brasil considera que devem ser protegidos.

Essa noção se torna ainda mais clara quando se observa que tanto a distribuição setorial quanto a por intensidade tecnológica acompanham de maneira bastante fiel o perfil tarifário brasileiro (em que os produtos com maiores níveis de proteção são as manufaturas, especialmente as de baixa e média tecnologia). Cerca de 97% dos produtos estão classificados nas seções de manufaturas em geral, maquinário e equipamentos de transporte, e outras manufaturas; de outro modo, quase 88% são de baixa e média tecnologia.

Por fim, uma última dimensão a ser examinada diz respeito aos produtos "sensíveis" em que, a despeito da complementaridade comercial existente, o volume de comércio é relativamente baixo[9] – possivelmente por efeito da proteção acima da média a que está sujeito. As tabelas 7 e 8 apresentam tais produtos agregados por setor e por intensidade tecnológica, respectivamente.

TABELA 7

Produtos com IC > 1, tarifa alta e pouco volume de comércio, por setor

Setor	Brasil		China	
	Número por setor	Proporção (%)	Número por setor	Proporção (%)
0 - Alimentos e animais vivos	10	33,3	1	0,7
1 - Bebidas e tabaco	0	0,0	0	0,0
2 - Materiais brutos exceto alimentos/bebidas	3	10,0	1	0,7
3 - Combustíveis e lubrificantes minerais	0	0,0	0	0,0
4 - Óleos/gorduras/ceras vegetal/animal	1	3,3	0	0,0
5 - Químicos e similares	4	13,3	2	1,4
6 - Manufaturas classificadas por material	5	16,7	56	38,9
7 - Máquinas/material de transporte	6	20,0	32	22,2
8 - Outros artigos manufaturados	1	3,3	52	36,1
9 - Outros produtos	0	0,0	0	0,0
Total	**30**	**100,0**	**144**	**100,0**

Fonte: UNCTAD/Trains e UNComtrade.
Elaboração do autor.

TABELA 8

Produtos com IC > 1, tarifa alta e pouco volume de comércio, por intensidade tecnológica

Categoria	Brasil		China	
	Número por categoria	Proporção (%)	Número por categoria	Proporção (%)
Produtos primários	10	33,3	0	0,0
Manufaturas intensivas em recursos naturais	10	33,3	3	2,1
Baixa tecnologia	4	13,3	92	63,9
Média tecnologia	5	16,7	39	27,1
Alta tecnologia	1	3,3	10	6,9
Total	**30**	**100,0**	**144**	**100,0**

Fonte: UNCTAD/Trains e UNComtrade.
Elaboração do autor.

9. O critério utilizado foi a participação das importações do país j no total das exportações no país i, ou seja, utilizando a notação já estabelecida, considerou-se que o fluxo bilateral de um produto k é "relativamente baixo" quando $Mjk/Xik < Mj/Xi$.

É possível perceber que, no caso do Brasil, quase todos os (poucos) produtos em que se identificou complementaridade com a China e que esta impôs tarifas acima da média apresentam fluxos comerciais relativamente pouco intensos. Uma possível interpretação para tal fato pode ser a de que, apesar de concentrada em um pequeno número de produtos, a proteção adicional imposta pela China sobre produtos considerados "sensíveis" pode ter sido capaz de limitar as exportações brasileiras, mesmo na presença de complementaridade comercial.

Já no caso dos produtos em que as exportações chinesas são complementares às importações brasileiras, apenas cerca de 40% dos produtos com tarifas acima da média apresentaram pouco volume de comércio. Isto significa que para quase dois terços dos produtos "sensíveis" nem mesmo as tarifas acima da média foram capazes de limitar as importações brasileiras de bens chineses, o que demonstra, mais uma vez, como a China é bastante competitiva em produtos considerados sensíveis pelos formuladores da política comercial brasileira.

Em suma, as evidências levantadas nesta seção podem ser sintetizadas como se segue. A julgar pelo número de produtos em que há complementaridade comercial, há maior sobreposição entre as exportações chinesas e as importações brasileiras do que entre as exportações brasileiras e as importações chinesas – ainda que, dada a concentração observada na pauta de exportações brasileira, esse pequeno número de produtos possa dar uma falsa impressão acerca da verdadeira complementaridade existente.

Além disso, o número de produtos em que há complementaridade entre a China e o Brasil e o nível de proteção brasileiro é relativamente alto (que aqui se denomina "produtos sensíveis"); também é consideravelmente superior ao número de "produtos sensíveis" nas exportações do Brasil para a China. Quanto à distribuição setorial e por intensidade tecnológica, no caso das exportações chinesas para o Brasil, esses produtos concentram-se em manufaturas, especialmente de baixa e média tecnologia. De outra forma, tendo em vista a proporção de "produtos sensíveis" de cada país cujo volume de comércio é relativamente baixo, a China parece proteger de maneira mais eficaz esses produtos do que o Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou avaliar a complementaridade comercial entre as exportações brasileiras e as importações chinesas, e vice-versa, por meio de um IC construído com base no IVCR de Balassa.

No que tange aos perfis tarifários, examinados preliminarmente, pode-se destacar, em primeiro lugar, que ambos os parceiros apresentam tarifas bilaterais ligeiramente maiores que as tarifas médias impostas a todos os países. Além disso, as preocupações protecionistas parecem claramente distribuídas sobre produtos agrícolas (notadamente alimentos e bebidas), no caso da China, e sobre produtos manufaturados (especialmente têxteis e de baixa e média tecnologia), no caso do Brasil.

Quanto à análise central do trabalho, acerca da complementaridade comercial entre a China e o Brasil, pode-se destacar, em primeiro lugar, o fato de que a complementaridade entre as exportações chinesas e as importações brasileiras espraia-se por um número muito maior de produtos do que o observado em sentido contrário.

Além disso, o número de "produtos sensíveis" em que há complementaridade entre a China e o Brasil e o nível de proteção brasileiro é relativamente alto e também bastante superior ao número de "produtos sensíveis" nas exportações do Brasil para a China. Por sua vez, tendo em vista a proporção

de "produtos sensíveis" de cada país cujo volume de comércio é relativamente baixo, a China parece proteger de maneira mais eficaz esses produtos do que o Brasil.

Quanto à distribuição setorial e por intensidade tecnológica, no caso das exportações chinesas para o Brasil, esses produtos concentram-se em manufaturas, especialmente de baixa e média tecnologia – o que corrobora a ideia de "ameaça" representada pela competitividade industrial do parceiro. Do ponto de vista da China, o número de setores sensíveis é consideravelmente menor, e se concentra em produtos primários e manufaturas intensivas em recursos, em consonância com o perfil tarifário chinês.

REFERÊNCIAS

BALASSA, B. Trade liberalization and revealed comparative advantage. **Manchester school of economics and social studies**, n. 33, p. 99-123, 1965.

GRIMALDI, D.; CARNEIRO, F.; OLIVEIRA, L. F. **Padrões de especialização comercial no Mercosul**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.692).

LALL, S. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998. **Oxford development studies**, v. 28, n. 3, p. 337-369, 2000.

LAURSEN, K. **Revealed comparative advantage and the alternative as measures of international specialization**. Danish Researsch Unit for Industrial Dynamics, 1998. (DRUID Working Paper, n. 98-30).

PROUDMAN, J.; REDDING, S. Evolving patterns of international trade. **Review of international economics**, v. 8, n. 3, p. 373-396, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAUMANN, R.; CERATTI, R. **A política comercial dos BRICS com seu entorno e efeitos para o Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.745).

FERRAZ, L. P. C. **Os BRICS sob a ótica da teoria dos acordos regionais de comércio**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.789).

FLÔRES JUNIOR, R. G.; WATANUKI, M. Is China a northern partner to Mercosul? **Ensaio econômico**, Rio de Janeiro, n. 617, 2006.

IDEIAS E INTERESSES NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA: EFEITOS SOBRE AS NEGOCIAÇÕES ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA

Ivan Tiago Machado Oliveira*

RESUMO

Este artigo busca analisar a economia política da política comercial no Brasil, dando enfoque a suas implicações para as negociações comerciais entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE). Assim, examinam-se continuidades e mudanças na relação entre interesses e preferências setoriais e a formulação da política comercial brasileira. Incorporam-se à análise os efeitos distributivos da política comercial externa, a definição de ganhadores e perdedores, que fazem dela foco de ação e de interesse de grupos econômicos e atores privados, os quais se mobilizam para influenciar as decisões em matéria de política comercial. Discute-se ainda a vinculação entre as estratégias de negociações comerciais do Brasil e sua política externa, que desvenda laços que ajudam na compreensão da dinâmica das negociações comerciais entre o Mercosul e a UE numa perspectiva brasileira voltada a temas e atores domésticos.

Palavras-chave: Mercosul; União Europeia; comércio internacional; política comercial.

IDEAS AND INTERESTS IN BRAZILIAN TRADE POLICY: EFFECTS ON THE NEGOCIATIONS BETWEEN MERCOSUR AND THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

This paper seeks to examine the political economy of trade policy in Brazil, focusing on its implications for the countries' trade negotiations. So, continuities and changes in the relationship between sectoral interests and preferences and the formulation of Brazilian trade policy are considered. The distributional effects of foreign trade policy are analyzed, that is, the definition of winners and losers which makes it a focus of action of economic groups and private actors, which mobilize to influence decisions on trade policy. It is also under discussion the binding between Brazil's trading strategies and its foreign policy, which unveils ties that help in understanding the Brazilian trade negotiating strategy with focus on domestic determinants.

Keywords: Mercosur; European Union; international trade; trade policy.

JEL: F13; F10; F50.

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

1 INTRODUÇÃO

As mudanças na estrutura econômica brasileira com a abertura dos anos 1990 engendram aumentos na produtividade e, por conseguinte, na capacidade e no interesse exportador de alguns setores. A política comercial externa do Brasil passa a se estruturar, desde então, levando em consideração as novas possibilidades de ação internacional na busca por mercados e impactos competitivos de importações nos mais diversos setores. Identifica-se nas estratégias brasileiras de negociação comercial a confluência de vetores de negociação com foco tanto multilateral quanto em acordos regionais de comércio, observando tempos distintos entre a integração no continente sul-americano e a formação de acordos com países de fora da região.

Em 1994, com o lançamento das negociações hemisféricas para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), iniciativa dos Estados Unidos que colocou o Brasil em posição defensiva na arena comercial, a agenda de acordos regionais para além do Mercado Comum do Sul (Mercosul) começou a se expandir, modificando a estratégia de transação comercial do país. Logo em seguida, em 1995, foram lançadas as negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia (UE), tanto por interesse dos países-membros do Mercosul quanto da própria UE, que temia perda de competitividade e margem de preferência caso a Alca fosse efetivamente constituída.

As dinâmicas de negociação da Alca e do acordo entre o Mercosul e a UE funcionaram em paralelo às tentativas de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC). Depois que a Rodada Doha entrou na agenda negociadora, em 2001, houve triangulação de temas e interesses entre a pauta dos acordos Alca e Mercosul-UE e aquela da OMC, o que tornou imbricado e ainda mais difícil o fechamento de um acordo entre as partes.

Com a comercialização entre as principais potências (Estados Unidos e UE) paralisadas, o Brasil iniciou aproximação com alguns países em desenvolvimento a fim de realizar acordos comerciais, inseridos numa lógica de reaproximação com grandes países do Sul Global, particularmente desde 2003. O Brasil assinou sete acordos de comércio com países de fora da América do Sul, com extensão e profundidade muito reduzidas, quatro deles em vigor, quais sejam: um com a Índia, que envolve somente 452 linhas tarifárias, e outro com Israel, envolvendo cerca de 9 mil códigos tarifários. Os acordos com Egito, assinado em 2010, e com a Southern African Customs Union (Sacu), assinado em 2008, têm ainda ratificação pendente. Em julho de 2006 o Mercosul assinou acordo de preferências comerciais com Cuba, envolvendo cerca de mil códigos tarifários. Há ainda o acordo de complementação econômica que envolve diretamente o Brasil e o México, que abrange oitocentos códigos aduaneiros e está em vigor desde 2002, e um segundo entre o Mercosul e o México, também assinado em 2002, que regula o comércio relacionado ao setor automobilístico. Em dezembro de 2011, o Mercosul assinou novo acordo comercial com a Palestina, que ainda não se encontra em vigor. Vale lembrar que o Mercosul possui acordos de preferência comercial ou de livre comércio com todos os países da América do Sul.

Em 2012, decidiu-se reativar o processo de negociação entre o Mercosul e a UE, ainda com o retorno de consultas ao setor privado acerca de potenciais interesses ofensivos e defensivos em relação ao acordo que estava em negociação. Esse interesse em reavivar as discussões sobre a agenda comercial bilateral surge num momento em que, com a crise financeira e econômica internacional que vinha se desenvolvendo desde 2008, houve um aumento do uso de medidas de restrição ao comércio

internacional e de proteção de setores domésticos nos mais diversos países, inclusive naqueles que formam o Mercosul e a UE (Evenett, 2012; WTO, 2011).

Conhecendo-se os efeitos negativos que o protecionismo comercial provocou durante a Grande Depressão, tem-se buscado, ao menos na agenda diplomática, evitar que o protecionismo se amplie como solução para os problemas econômicos e sociais pelos quais os países passam na atual conjuntura. Como exemplo desse esforço de negociação, pode-se identificar a agenda do Grupo dos Vinte (G20) sobre a necessidade de manutenção da abertura ao comércio internacional como mecanismo de combate à crise (WTO, 2012b). Não obstante a ação positiva observada em foros como o G20, no que concerne a políticas do tipo *beggar-thy-neighbor*, muitas economias têm feito uso crescente de medidas protecionistas a fim de lidar com problemas gerados pela crise ou potencializados por ela. O próprio diretor geral da OMC, Pascal Lamy, tem reiterado sua preocupação com a onda de protecionismo observada na atual conjuntura e os perigos que ela traz à recuperação da economia mundial (WTO, 2012a).

Embora os países em desenvolvimento tenham mantido um ritmo de crescimento acima da média mundial e tenham sido menos afetados pela crise até o momento relativamente aos desenvolvidos, eles também têm utilizado instrumentos de proteção da concorrência estrangeira em seus mercados, com ampliação da intervenção do Estado na economia. Dentre esses países, o Brasil destaca-se na América Latina por ser a maior economia da região e ter construído uma base industrial com um modelo de desenvolvimento centrado no mercado interno e na substituição de importações. Ademais, o país tem ampliado nos últimos anos a proteção e o incentivo a empresas domésticas por meio de múltiplos instrumentos de política comercial e creditícia, reforçando o caráter relativamente protecionista que marca o desenvolvimento brasileiro há muitas décadas.

Tendo por base esse contexto, o artigo busca analisar a economia política da política comercial no Brasil, dando enfoque a suas implicações para as negociações comerciais entre o Mercosul e a UE. Assim, examinam-se continuidades e mudanças na relação entre interesses e preferências setoriais e a formulação da política comercial brasileira. Incorporam-se à análise os efeitos distributivos da política comercial externa, a definição de ganhadores e perdedores, que fazem dela foco de ação e de interesse de grupos econômicos e atores privados, os quais se mobilizam para influenciar as decisões em matéria de política comercial. Discute-se ainda a vinculação entre as estratégias de negociações comerciais do Brasil e sua política externa, que desvenda laços que ajudam na compreensão da dinâmica das negociações comerciais entre o Mercosul e a UE numa perspectiva brasileira, voltada a temas e atores domésticos.

Além desta breve introdução, este artigo contém duas seções. Na seção 2, o argumento é desenvolvido, com o exame do acordo entre o Mercosul e a UE pela perspectiva da economia política da política comercial brasileira. Encerra-se a pesquisa, na seção 3, com as considerações finais embasadas no argumento desenvolvido ao longo do artigo.

2 ATORES, PREFERÊNCIAS E INTERESSES NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA[1]

A abertura de uma economia nacional e sua consequente integração à globalização econômica traz consigo a ampliação de disputas políticas internas em torno da agenda de política externa. Essas disputas se conformam a partir dos efeitos positivos e negativos desse processo de abertura e reorganização econômica sobre as estruturas produtivas do país, realocando interesses setoriais e reconfigurando a economia política da política comercial do país. Como afirmam Soares de Lima e Santos (2001, p. 287).

> (...) a integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos de maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais.

A identificação e a compreensão dos interesses setoriais e de sua articulação política na construção de estratégias de política comercial são fundamentais para se explicar decisões tomadas. Baldwin e Seghezza (2010, p. 296), ao discutirem a interface entre o multilateralismo e o regionalismo na atualidade, sinalizam que:

> Nos países e setores em que um consenso político foi aglutinado em torno de políticas de liberalização de comércio, as tarifas foram reduzidas em bases tanto multilaterais (NMF) quanto preferenciais. Já em outras nações e/ou setores onde prevalece um consenso político em torno do protecionismo, as tarifas são elevadas tanto a nível multilateral como preferencial. Em suma, é um terceiro fator – a força dos interesses setoriais velados – que determina tanto as tarifas NMF quanto as preferenciais. Nesse sentido, o efeito de complementaridade que observamos não deriva de cortes tarifários regionais que geram outros cortes tarifários em nível multilateral; isso se deve a uma terceira causa (tradução nossa).[2]

Observa-se, na análise do perfil tarifário do Brasil, que o setor não agrícola, industrial-manufatureiro essencialmente, tem padrões de proteção geralmente estruturados com maiores tarifas aplicadas, 40% superior à proteção tarifária aplicada média do setor agrícola. Essa característica coaduna-se com outras na análise da economia política da política comercial, denotando o caráter ainda pouco competitivo e defensivo de muitos setores industriais brasileiros, desejosos de proteção para a manutenção de seu espaço no mercado doméstico.

Veiga (2007a) destaca a primazia que os setores que sofrem competição direta com importações lograram manter sobre os setores e interesses exportadores ao longo dos anos 1990 nas reformas relacionadas à política comercial externa do Brasil. Esta primazia continua a ser observada nos anos 2000, particularmente no contexto de crise no fim da década passada e início da atual. A dominância das posturas defensivas nas negociações comerciais nas últimas décadas está vinculada a essa dinâmica da economia política da política comercial. Assim, a análise do impacto da abertura econômico-comercial sobre a indústria brasileira e a lógica política que a estruturou é fundamental para a compreensão do fenômeno.

1. Trechos publicados originalmente em Oliveira (2013).

2. "*In the nations and sectors where a political consensus has been marshaled behind liberal trade policies, tariffs were cut on both an MFN* [*Most Favoured Narion*] *and preferential basis. In other nations and/or sectors where there is a political consensus for protection, tariffs are high both multilaterally and preferentially.* In short, it is a third factor - the strength of sectoral vested interests - that determines both the MFN and preferential tariffs. *Under this conjecture, the complements effect we observe is not due to regional tariff cutting promoting multilateral tariff cutting; it is due to a third cause*".

Na análise de Markwald (2001), a abertura comercial do início dos anos 1990 não teve como resultado um processo cumulativo e amplo de desindustrialização. Para o autor, as estratégias do setor privado para superar ineficiências da indústria no Brasil, sedimentadas com o modelo de substituição de importações, culminaram em perda relativa de valor agregado ao longo da cadeia produtiva doméstica. Contudo, Markwald (2001) elabora afirmativa de que essa tendência representaria uma pequena correção dos excessos do modelo protecionista nacional-desenvolvimentista, dando ao setor industrial bases renovadas e estruturas a partir de elementos de eficiência e competitividade internacional.

Os seguintes elementos de análise sobre os impactos da abertura comercial na indústria do Brasil são sumarizados por Veiga (2007a): *i)* não há evidências de *downgrading* na estrutura industrial brasileira, o que denota que os impactos estruturais da abertura econômico-comercial foram limitados; *ii)* houve impacto importante no desempenho da indústria ao longo dos anos 1990, com ganhos de produtividade que se difundiram no setor industrial, porém com perdas significativas no volume de emprego no setor, particularmente naqueles intensivos em mão de obra, tendo esses efeitos sido maximizados no quadro da estabilização macroeconômica com o Plano Real; e *iii)* a abertura não teve efeitos significativos sobre a reorientação da indústria em direção às atividades exportadoras, não obstante os ganhos de eficiência no setor tenham influência no recente crescimento de suas exportações. Podem-se replicar os resultados apresentados pelo autor para a última década, na qual o setor industrial perdeu participação na produção nacional e nas exportações totais do país, e o setor agrícola ampliou participação.

Utilizando indicadores de proteção tarifária por setores, Markwald (2005) identifica alguns que apresentam competição direta com importações e são favorecidos por altos níveis de proteção, sendo frequentes demandantes de auxílio ao setor público. Dentre os setores identificados pelo autor, destacam-se: *i)* de bens mecânicos de capital; *ii)* têxtil e de vestuário; *iii)* eletroeletrônico; *iv)* automotivo; *v)* de borracha e plásticos; e *vi)* de produtos químicos. Como sinaliza Markwald (2005), nesses setores industriais encontra-se grande parte do estoque de investimento estrangeiro direto (IED) na indústria. Esses mesmos setores buscam ter e manter um papel relevante no processo de influência na política comercial externa do Brasil desde o período da abertura econômica. Exemplo da capacidade de articulação e influência desses setores identificados pelo autor como aqueles com altos níveis de proteção pode ser visto ao se analisar os dados de medidas de proteção em uso no contexto de crise segundo dados do Global Trade Alert (GTA) e do relatório da própria OMC. Todos estes setores receberam proteção adicional por meio de medidas de proteção comercial desde 2008! (Evenett, 2012; WTO, 2012b). Ou seja, protegem-se setores que já apresentam elevada proteção efetiva, ampliando as dificuldades de acesso ao mercado doméstico por competidores internacionais. Nesse contexto, a negociação do acordo comercial entre o Mercosul e a UE fica prejudicada, tendo em vista que alguns desses setores são particularmente de interesse para atores privados europeus que buscam o mercado brasileiro por meio do acordo.

Veiga (2007a), por sua vez, avalia que os setores têxteis e de vestuário, automobilístico e eletroeletrônico, siderúrgico e químico são os que mais influenciam a formulação de posições negociadoras do Brasil na agenda de sua política comercial externa. A característica comum a esses setores, como também identificado por Markwald (2005), é de sofrerem competição direta com importações. Para Veiga (2007a) esse é um elemento capital para compreender a dinâmica reativa e defensiva da política comercial brasileira nas últimas décadas. Veiga (2007a, p. 94) reitera que

> (...) *as características específicas da liberalização comercial posta em prática pelo Brasil, no início dos anos 1990, geraram estrutura de proteção do valor agregado industrial fortemente heterogênea, em termos intersetoriais, beneficiando os mesmos setores favorecidos pela política industrial e de apoio às exportações das décadas anteriores: automobilístico, eletroeletrônico, têxtil e de confecções, e de bens de capital.* A relevância desta característica é reforçada pelo fato de que sobreviveram e foram criados, ao longo da década, regimes setoriais de incentivos ao investimento e à produção, que beneficiam, entre outros, setores já favorecidos por níveis importantes de proteção comercial, na fase de pós-abertura. (...) Não é, pois, um acaso que as "preferências de política" que se pode detectar a partir das posições negociadoras do Brasil, mas também da adoção de medidas unilaterais de política comercial, têm corte nitidamente setorial (grifo nosso).

A "liberalização condicional" marcou, na avaliação de Veiga (2002), a transição na política comercial externa do Brasil na entrada do século XXI. Como elementos de destaque na análise desse processo, o autor afirma que o "bloco protecionista", que dominou a expressão dos interesses do setor privado ao longo das últimas décadas, vem perdendo força e papel de liderança, mas continua a ser um poder que não pode ser ignorado. Para Veiga e Rios (2009, p. 33), a formação de um "bloco competitivo", que apresenta interesses menos defensivos nas negociações comerciais em que o Brasil se engaja, está vinculada fundamentalmente aos setores do agronegócio e de extração mineral, contando também com a presença de alguns setores industriais mais competitivos. Segundo os autores:

> (...) a evolução econômica do Brasil, a partir dos anos 1990, tem propiciado a emergência de interesses e visões menos defensivos em relação à perspectiva de integração internacional do país, tanto no setor privado quanto em órgãos públicos. O fator determinante dessa mudança é a consolidação de um setor exportador fortemente competitivo e com interesses ofensivos geograficamente diversificados. Em boa medida, esse "bloco competitivo" se confunde com o *agribusiness* e com setores de extração mineral, mas tende a incluir cada vez mais segmentos manufatureiros diversos. (...) A partir do início da década corrente, o "amadurecimento" de transformações iniciadas nos anos 1990 – a consolidação de um agronegócio competitivo e a integração, pelas grandes empresas, da atividade exportadora a suas estratégias de crescimento –, o dinamismo da economia mundial e o apetite chinês por *commodities* convergiram para produzir um *boom* exportador que aumentou substancialmente o coeficiente de comércio da economia brasileira.

Portanto, a consolidação das transformações iniciadas em meados dos anos 1990 no setor agrícola brasileiro, associada a uma maior exposição à concorrência internacional, resultou em intenso e sistemático aumento da produtividade do setor com crescimento da produção ao longo das décadas de 1990 e de 2000. Vale ainda destacar a relevância do Mercosul como espaço de adequação das estruturas econômicas dos países-membros à competição ampliada. O Mercosul foi fundamental no processo de ampliação da competitividade do setor agrícola, uma vez que propiciou a compra de insumos agrícolas mais baratos e avançados tecnologicamente, o que gerou impactos positivos sobre a produtividade agrícola brasileira.

Houve importante crescimento da participação do Brasil no comércio internacional agrícola, particularmente como exportador. A participação das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações mundiais agrícolas era de menos de 2,5% em 1990. Em 2011, essa participação foi em torno de 5,5%, com destaque para o crescimento a partir de 2000. O aumento da produtividade do setor agrícola e o incremento na demanda mundial por alimentos, especialmente da China, são fatores determinantes para a compreensão da expansão da participação do Brasil no comércio internacional agrícola, colocando-o como um dos maiores exportadores de bens agrícolas do mundo. Esses dados ratificam e explicam o posicionamento ofensivo do setor agrícola brasileiro na formatação do "bloco competitivo" que busca maior liberalização comercial nas negociações de que o Brasil participa, sejam elas regionais ou multilaterais.

Veiga (2007b) lembra que uma agenda ofensiva de negociações agrícolas somente é viável nas negociações comerciais multilaterais da OMC, por envolverem elementos sistêmicos, como subsídios à exportação e apoio interno, que demandam acordo amplo que englobe todos os países que fazem uso dessas medidas. Eis um elemento que complexifica as negociações entre os blocos sul-americano e europeu. Pode-se agregar a isso o efeito positivo do crescimento chinês sobre os preços das *commodities* agrícolas, gerando superlucros para o setor agroexportador brasileiro, o que reduz o ímpeto e a pressão do setor sobre o governo no sentido de se buscar a abertura do mercado europeu por meio de redução de barreiras tarifárias e não tarifárias com o acordo comercial.

Deste modo, ao se considerar as políticas de abertura econômico-comercial e seus efeitos sobre a economia política doméstica no Brasil, pode-se afirmar que na tensão entre transformações e continuidades na economia ao longo das últimas décadas, interesses protecionistas continuam a dominar setores importantes da indústria, que possuem boa articulação política e buscam participar ativamente do processo de formulação da política comercial externa do país. O "bloco protecionista" ainda apresenta força importante de influência na relação com órgãos estatais para a definição de agendas de negociação comercial do Brasil. Entretanto, um novo bloco emerge particularmente embasado no setor agrícola em busca de ganhos em acesso a mercados protegidos e sem restrições à liberalização ampla do comércio internacional.

A lógica da proteção impera na dinâmica de interação da qual resulta determinado vetor de atuação externa no campo das negociações comerciais. Identificou-se que os interesses de setores empresariais brasileiros, particularmente daqueles mais protegidos, em escolher o multilateralismo comercial como prioritário no quadro de suas preferências negociadoras, encontram-se relacionados à própria dinâmica do processo de negociação e de adaptação dos acordos realizados nesse fórum. Nas negociações multilaterais, o processo negociador é mais complexo e demorado por envolver uma agenda mais extensa de temas comerciais e um maior número de países, integrando também barganhas cruzadas e formação de coalizões. Ademais, os efeitos da liberalização comercial ou ajustamento a novas regras acordadas no âmbito do regime multilateral de comércio são mais lentos, com dilatação temporal especialmente para países em desenvolvimento. Com isso, os setores que demandam proteção, fundamentalmente concorrentes com importações, preservam-na por um período de transição prolongado, o que lhes permite, no limite, realizar mudanças estruturais que possam ampliar sua produtividade e competitividade internacional antes da adaptação a novas regras ou da liberalização comercial.

Entretanto, o aumento da competitividade agrícola coloca este setor em posição ofensiva nas negociações comerciais. Como alguns dos principais problemas que afetam o comércio internacional agrícola se estruturam como elementos sistêmicos da concorrência internacional do setor, apenas as negociações multilaterais, como subsídios, atendem completamente a necessidades e interesses do agronegócio brasileiro. As distorções geradas pelos subsídios concedidos principalmente pelos países desenvolvidos somente ganham solução negociada em âmbito multilateral. Mesmo em acesso a mercados, os condicionantes da barganha multilateral tendem a gerar maiores ganhos do que pela via de acordos regionais. Aqui se observa um elemento crítico para o avanço das negociações entre o Mercosul e a UE: ganhos de acesso a mercado e redução dos subsídios internos e às exportações para o setor agrícola.

Destaca-se, contudo, o perfil eminentemente protecionista dos interesses coordenados pela Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) nas principais negociações de acordos regionais e multilaterais

nas quais o Brasil esteve envolvido nos últimos anos. Embora posições ofensivas relacionadas à lógica de abertura comercial à concorrência internacional tenham surgido em determinados setores econômicos participantes da CEB, especialmente no agrícola, ainda são importantes e em geral protagônicas as posições defensivas da coalizão nas negociações comerciais, que favorecem particularmente alguns setores industriais e de serviços no Brasil.

A importância do multilateralismo na estratégia de negociação comercial do Brasil deve ser compreendida na dinâmica de interação entre interesses privados e públicos que reestruturam a economia política da política comercial do país. Os interesses de proteção e os de abertura, como analisados na seção anterior, que pautam a atuação dos atores econômicos na busca por influenciar a formulação da política comercial externa, sinalizavam para o reforço da participação do Brasil nas negociações multilaterais. Observa-se, pois, uma integração de visões entre a elite burocrática e a econômica quanto a prioridades de negociação no período em questão. Segundo Albuquerque (2006, p. 50):

> Pode-se dizer que, no âmbito comercial, a postura básica das elites e do governo brasileiro tem sido de *resistência ambígua*. Tanto para nossa diplomacia como para o empresariado, para os sindicatos e para a academia, as regras multilaterais de livre-comércio são um meio-termo entre a interdependência assimétrica com os Estados Unidos e a total liberdade de manobra para adotar regras de comércio que nos favoreçam unilateralmente, mas que nos deixariam sujeitos ao unilateralismo dos demais parceiros.

Assim, dentre os determinantes domésticos importantes para a compreensão e explicação das estratégias de negociação comercial do Brasil nos últimos anos está a estruturação mais geral da política externa do país, considerando-se tanto princípios que norteiam sua atuação nas relações internacionais, quanto tradições que delineiam os caminhos percorridos e seus efeitos na inércia institucional.

Em busca das "forças profundas" que estruturam a política externa brasileira, Lafer (2004) afirma que a ação diplomática brasileira tem duas linhas mestras desde os anos 1930 até a atualidade: a primeira é a de *cultivar o espaço de autonomia*, isto é, manter a liberdade de compreender e interpretar problemas brasileiros com soluções brasileiras; a segunda linha é a de *identificar recursos externos a serem mobilizados a fim de atender aos imperativos do desenvolvimento nacional*. Os conceitos de autonomia e de dependência são marcadamente presentes na formulação da política externa de potências médias como o Brasil. Desenvolver significaria emancipar-se da dependência dos centros de poder externos e transformar as estruturas econômicas e sociais internas. Assim, os conceitos de *autonomia* e *desenvolvimento* estão vinculados de forma única à lógica de formulação e de implementação da política externa brasileira, demarcando as "forças profundas" que a embasam, e, portanto, os limites da continuidade na mudança.

Com vistas a manter sua autonomia e a compatibilizar possibilidades externas com os imperativos do desenvolvimento nacional, a política externa brasileira das últimas décadas apresenta traços de inovação que se conectam ao emaranhado da tradição, reconfigurando assim os nexos entre o passado e o futuro em um contexto no qual os *interesses nacionais* são redefinidos segundo as necessidades presentes de uma multiplicidade e pluralidade de atores e agendas. A análise de continuidades e mudanças na política comercial externa deve, portanto, ter como base esses elementos estruturadores e sua política externa.

Durante os governos Lula e Dilma, a ênfase na autonomia, como conceito norteador da ação internacional do Brasil, retomou aspectos do nacional-desenvolvimentismo no quadro das negociações comerciais, agregando e destacando condicionantes políticos à lógica econômica da política comercial externa. Ao analisar a política comercial do governo Lula em particular, Veiga (2005) destaca essa volta da lógica de negociações comerciais encontrada na tradição nacional-desenvolvimentista da política externa brasileira, que teria perdido certo prestígio nos anos 1990. Segundo Veiga (2005, p. 9):

> Em resumo, as mudanças introduzidas pelo governo Lula colocaram a estratégia de negociações comerciais de volta aos trilhos da tradição "nacional-desenvolvimentista" da política externa brasileira; isso foi realizado em duas etapas. A primeira etapa foi realizada no campo da política externa, que reabilitou dois conceitos-chave da tradição "nacional-desenvolvimentista", que tinha perdido um pouco de seu prestígio durante os anos 90. A divisão Norte-Sul é o primeiro desses conceitos. (...) O segundo conceito atribui à política externa a função-chave de "isolar" o desenho e implementação de políticas industriais das restrições e ameaças representadas por acordos externos, compromissos externos e os interesses dos países desenvolvidos. A segunda etapa é a de subordinar diretamente a estratégia de negociações comerciais à política externa reconciliada com a tradição "nacional-desenvolvimentista" (tradução nossa).[3]

Nos últimos anos, espaços de autonomia foram cultivados e recursos externos, identificados para serem mobilizados a fim de atenderem aos imperativos do desenvolvimento nacional, o que significa ampliar a ação do Estado na proteção e no incentivo a empresas que atuem no mercado doméstico. O binômio autonomia-desenvolvimento tem sido trabalhado na política comercial externa segundo condicionantes e lógicas distintas de atuação política, mas que não desarticularam a integração desses conceitos na prática diplomática brasileira. Este foi redefinido em um novo contexto internacional de crise econômica e segundo as necessidades internas, determinadas pela própria mudança na economia política doméstica ao longo da última década. Essa articulação se deu pela ótica da manutenção de vetores tradicionais da política externa brasileira, mas com ênfases transformadas. Seguiu-se, assim, nos três trilhos da estratégia de negociação comercial, que se encontraram vinculadas a princípios e tradições de atuação externa do país, embora com novos enfoques e programas em cada governo, mas mantendo uma ótica mais protecionista que no passado próximo, pré-crise.

A análise da articulação entre interesses privados e públicos na formulação da política comercial brasileira, seja para o uso de medidas de proteção específicas no pós-crise, seja na estruturação de sua agenda de negociações comerciais, sinaliza para a existência de elementos de continuidade e de mudança, mas que se mantém num espectro de políticas fundamentadas na proteção do mercado interno da concorrência internacional. Embora a liberalização tenha ganhado espaço na agenda comercial brasileira com a conformação do "bloco competitivo", essencialmente agrícola, nos últimos anos, particularmente nas negociações multilaterais, predominam ainda os interesses do "bloco protecionista", como fica patente no número de medidas de proteção em uso desde 2008 e na análise da agenda negociadora nos principais foros.

A busca por *autonomia* para aplicar políticas de *proteção* que visam ao *desenvolvimento* do país marcam a política comercial do Brasil. O protecionismo contemporâneo brasileiro reforça, assim, linhas

3. "*In summary, the changes introduced by the Lula government put the trade-negotiations strategy back on the rails of the 'national-developmentist' tradition of Brazilian foreign policy; this was accomplished in two steps. The first step was made in the field of foreign policy, which rehabilitated two key concepts of the 'national-developmentist' tradition that had lost some of its prestige during the 90s. The North-South divide is the first of these concepts. (…) The second concept attributes to foreign policy the key function of* 'insulating' the design and implementation of industrial policies from the restrictions and threats represented by external agreements, external commitments and the interests of the developed countries. *The second step directly subordinated the strategy of trade negotiations to the foreign policy reconciled with the 'national-developmentist' tradition"* .

de ação que se desenvolveram ao longo das últimas décadas, num contexto de crise internacional em que interesses de setores domésticos historicamente fortes e influentes são potencialmente ameaçados e a economia do país passa por importante transformação estrutural, com claros impactos sobre a economia política da política comercial.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia política da política comercial brasileira atesta a centralidade de interesses privados que buscam e comumente conseguem influenciar a agenda de política comercial do país tanto no que concerne ao uso de medidas de proteção, como aumento de alíquotas de importação, quanto na própria agenda de negociações comerciais, como aquela entre o Mercosul e a UE. Segundo foi examinado, o "bloco protecionista" ainda mantém a primazia como agente privado de influência nas estratégias da política comercial nos últimos anos. Ademais, cabe destacar a confluência entre a agenda de política comercial e a política externa brasileira, em que a díade autonomia-desenvolvimento estrutura as bases para compatibilizar possibilidades externas com os imperativos do desenvolvimento nacional, ainda muito vinculados a interesses de proteção.

O ativo papel do Estado na transição da estrutura produtiva no Brasil em direção a setores intensivos em recursos naturais e energia, com a manutenção de uma base industrial, talvez menos diversificada que a atual, sinaliza para a continuidade de uma agenda intervencionista, a qual apresenta interface protecionista no que concerne à política comercial. Com o argumento de estímulo à produção doméstica com vistas à criação de empregos e renda, o governo tem implantado uma série de medidas que ampliam o papel do protecionismo como mecanismo instrumental para o desenvolvimento econômico brasileiro. Estrutura-se assim, no Brasil, o que se pode chamar de novo modelo desenvolvimentista, no qual a centralidade do Estado na posição de indutor de investimentos privados em setores selecionados é patente.

Tendo em vista a análise realizada neste artigo a respeito dos efeitos da economia política da política comercial brasileira sobre o processo negociador do acordo comercial entre o Mercosul e a UE, pode-se considerar que há um risco efetivo de aumento do protecionismo no Brasil no curto e no médio prazo, fato também observado na atual conjuntura na UE, o que amplia as dificuldades que se deve encontrar para que as negociações avancem a fim de assinar o acordo no futuro próximo. Entretanto, os perigos da estratégia de integração marginal do Brasil nas cadeias produtivas globais e de incremento da proteção à produção doméstica são de isolamento relativo e perda de competitividade de muitos setores da economia brasileira.

Num mundo marcado pela integração produtiva, financeira e comercial, em que o *tempo econômico* passa muito mais rapidamente, os resultados negativos de uma estratégia de desenvolvimento que desconsidere os impactos positivos da concorrência internacional e do mercado externo para as exportações, o controle da inflação e o aumento da produtividade no Brasil tendem a ser sentidos também mais ligeiramente, ainda que se tenha um mercado doméstico importante e em desenvolvimento, como no caso do Brasil. Portanto, a conclusão das negociações comerciais entre o Mercosul e a UE não encontra esteio na análise dos interesses e preferências de atores privados e públicos que estruturam a economia política da política comercial brasileira, embora estejam

apresentes aspectos positivos que envolvam aumento de produtividade e ganhos relativos de comércio entre ambos os blocos.

Vale notar que outros fatores e atores são igualmente importantes na análise de viabilidade política do acordo, inclusive na análise da economia política da política comercial dos demais parceiros do Mercosul e da própria UE, não desenvolvida neste artigo. Entretanto, é razoável pensar que qualquer análise que abarcasse tais elementos acabaria por ratificar o ceticismo acerca de qualquer previsão de encerramento do processo negociador com um acordo firmado. Assim, a economia política das políticas comerciais dos países envolvidos no acordo Mercosul-UE se vincula ao contexto de paralisia nas negociações comerciais na OMC e de crise e aumento no uso de medidas de proteção no mundo, colocando em xeque a viabilidade de conclusão das negociações entre os blocos no médio prazo. Cabe aos negociadores a difícil tarefa de provar que posicionamentos céticos embasados em análises como a apresentada e desenvolvida neste artigo podem estar equivocados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. Os desafios de uma ordem internacional em transição. *In*: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique. **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1. p. 35-56.

BALDWIN, Richard; SEGHEZZA, Elena. Are trade blocs building or stumbling blocs? **Journal of economic integration**, v. 25, n. 2, p. 276-297, June 2010.

EVENETT, Simon J. **Débâcle**: the 11th GTA report on protectionism. Global Trade Alert, Center for Economic Policy Research. 2012. Disponível em: <www.globaltradealert.org>. Acesso em: 10 ago. 2012.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

MARKWALD, Ricardo. O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. **Revista brasileira de comércio exterior**, Rio de Janeiro, n. 68, p. 1-28, jul./set. 2001.

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

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **A política comercial externa brasileira**: uma análise de seus determinantes. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.

VEIGA, Pedro da Motta. Trade policy-making in Brazil: transition paths. *In*: INTAL-ITD-STA. **Trade policy-making process level one of the two level game**: country studies in the western hemisphere. Buenos Aires: Intal-ITD-STA, 2002. p. 13-21.

_____. **Brazil's trade negotiation strategy under Lula**. Rio de Janeiro: Cindes, 2005. 23 p. Disponível em: <www.cindesbrasil.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*. *In*: JANK,

M. S.; SILBER, S. D. **Políticas comerciais comparadas**: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007a. p. 71-162.

_____. Trade policy-making in Brazil: changing patterns in state-civil society relationship. *In*: HALLE, M.; WOLFE, R. (Ed.). **Process matters**: sustainable development and domestic trade transparency. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2007b. p. 143-182.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS; Sandra P. 25 anos de política comercial no Brasil: continuidade e mudança. **Revista brasileira de comércio exterior**, Rio de Janeiro, n. 100, p. 26-33, jul./set. 2009.

WTO. WORLD TRADE ORGANIZATION**. Reports on G20 trade measures** (May to Mid-October 2011). Genebra, 2011. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Lamy cautions over protectionism. WTO news: speeches – DG Pascal Lamy. Genebra. 30 de may 2012a. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 30 maio 2012.

_____. **Report on G-20 trade measures**. (Mid-October 2011 to Mid-May 2012). Genebra. 31 May 2012b. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 31 maio 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **PC em foco**: observatório de política comercial, Rio de Janeiro, n. 9, maio 2012. Disponível em: <www.cindes.org>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVENETT, Simon J. (Ed.). **Trade tensions mount**: the 10th GTA report. Global Trade Alert, Center for Economic Policy Research, 2011. Disponível em: <www.globaltradealert.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.

THORSTENSEN, Vera. China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais. **Política externa**, v. 19, n. 3, p. 11-35, dez./fev. 2010-2011.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: Brazil. Genebra, 2009. (WT/TPR/G/212). Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 10 abr. 2012.

SITES CONSULTADOS

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <www.bcb.gov.br>

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: <www.imf.org>

GTA – GLOBAL TRADE ALERT. Disponível em: <www.globaltradealert.org>

MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <www.mdic.gov.br>

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Disponível em: <www.oecd.org>

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <www.wto.org>

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Disponível em: <www.unctad.org>

MERCOSUL: DO OTIMISMO À RESIGNAÇÃO

Paulo Roberto de Almeida*

RESUMO

Ensaio sobre os problemas e desafios do Mercado Comum do Sul (Mercosul), discorrendo sobre a natureza das dificuldades e discutindo as perspectivas abertas ao desenvolvimento de médio prazo do bloco. O Mercosul, cujo projeto original de estabelecimento de um mercado comum num prazo relativamente curto nunca chegou a ser implementado, passou por diversas crises, algumas induzidas externamente, outras provocadas por desequilíbrios internos. Seus principais problemas, todavia, estão vinculados às políticas macroeconômicas e setoriais dos seus dois maiores membros, Brasil e Argentina, e ao caráter errático destas. Aos problemas conjunturais registrados em seu itinerário, agregaram-se novas orientações políticas a partir de 2003, trazendo um desvio do foco principal na liberalização comercial para a diversificação política, diversos novos componentes de caráter social, assim como uma falta geral de compromisso com os objetivos prioritários do bloco. Em função dos desequilíbrios e contradições acumulados, não é provável uma correção dos problemas no futuro previsível. Subsiste, portanto, uma indefinição quanto ao seu futuro, que depende, como sempre dependeu, das lideranças políticas.

Palavras-chave: Mercosul; Brasil; Argentina; crise institucional; desafios; perspectivas.

MERCOSUR: FROM OPTIMISM TO RESIGNATION

ABSTRACT

Analytical essay about current problems and challenges of Mercosur, going over the nature of those difficulties, and discussing probable perspectives for the bloc in the mid-term range. The original mandate of Mercosur, to arrive at a common market in a relatively short term period, was never fulfilled, and the bloc went over many crises, some induced externally, other provoked by internal disequilibria. Main problems, though, are connected to the macroeconomic and sectorial policies of their two major members, Brazil and Argentina, and to their erratic character. Adding to the temporary problems in Mercosur's itinerary, there were new political guidance starting in 2003, which resulted in a redirection of the primary commitment to trade liberalization toward a political diversification and social concerns, not to mention the non committal stance regarding the original goals of the bloc. Taking into account the disequilibria and contradictions plaguing Mercosur, it is unlikely a timely correction in the foreseeable future. Probably outcome, then, is a remaining non definition as to Mercosur's future, always dependent on its political leaderships.

Keywords: Mercosur; Brazil; Argentina; institutional crisis; challenges; perspectives.

JEL: F2; F5.

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas, diplomata de carreira e professor de economia política nos programas de mestrado e doutorado do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

1 MALES DE ORIGEM: NÃO UM BLOCO, MAS UMA ASSEMBLAGEM DE PAÍSES

Embora alguma retrospectiva seja sempre útil, não é estritamente necessário, para fins desta análise, retomar em detalhes todo o itinerário do Mercado Comum do Sul (Mercosul) desde o momento de sua criação, passando por suas etapas sucessivas de desenvolvimento comercial e político e, em especial, por seus momentos de crise e de desvio dos objetivos originais, até chegar à conjuntura atual e seus possíveis desdobramentos nos anos que virão. Não é preciso, tampouco, resumir cada uma de suas realizações bem-sucedidas, mediante o exame sintético dos arranjos setoriais negociados e em funcionamento, uma vez que a análise que se pretende conduzir aqui é de caráter geral, destacando os desafios à frente, sem entrar na questão dos instrumentos criados ou dos fluxos comerciais e demais intercâmbios existentes internamente. Estudos desse tipo podem ser encontrados em análises sintéticas já incorporadas à literatura desse campo (Marques, 2011; Barbosa, 2007; Almeida, 2013).

Ainda assim, uma breve recapitulação de suas principais etapas pode ser útil para tentar definir o que tem acontecido com o bloco. Serão consideradas, em primeiro lugar, as questões de política comercial e, de forma geral, as orientações de política econômica, que constituem o coração do Mercosul, para abordar, em seguida, os temas institucionais e políticos, que também representam elementos relevantes da construção integracionista.

A literatura acumulada sobre o bloco, no Brasil e nos países vizinhos, tem abordado as diferentes facetas do processo de integração – econômica, política, social e jurídica (Ribeiro, 2013) – e tem contribuído para uma compreensão razoável do que foi o Mercosul em sua origem, como ele evoluiu ao longo das duas primeiras décadas e sobre quais são seus principais problemas. Assim, a tarefa aqui será tentar antecipar alguns de seus desenvolvimentos prováveis, com base tanto na literatura consolidada quanto no legado acumulado pelo bloco em seus primeiros vinte anos (Resende e Mallman, 2013), com apoio também na observação direta das políticas de integração seguidas pelos seus membros e associados, ou seja, a prática efetivamente registrada dos Estados-partes que possui incidência direta no e para o processo de integração.

Uma análise com tais intenções teria de ser bem mais conceitual, e mais institucional, do que propriamente focada nas políticas nacionais, uma vez que é o perfil geral do edifício integracionista que deveria determinar o curso atual e futuro do bloco. Ocorre, porém, que a presença política e o ativismo dos dirigentes máximos dos países-membros são de tal forma relevantes para a definição de suas principais políticas, que a moldura institucional e os instrumentos operacionais mais importantes acabam sendo relegados a segundo plano nas reuniões definidoras das grandes orientações do bloco. Por esse ponto de vista, o Mercosul aparece como bem menos institucionalizado – e dotado de menor respeito ao seu quadro legal – do que outros esquemas de integração, mais ou menos profundos, como podem ser experimentos complexos como o da União Europeia (UE), ou mesmo simples zonas de livre comércio, como é o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (Nafta).

Não surpreende, portanto, que qualquer digressão sobre a evolução futura do Mercosul se apresente como difícil, senão impossível, visto que altamente dependente do comportamento aleatório – por vezes até errático – das lideranças políticas de cada um dos países, dada a personalização dos sistemas políticos nacionais e do próprio processo de integração. O caráter oscilante da evolução do Mercosul pode inclusive ser determinado por fatores totalmente contingentes, como ocorreu em junho de 2012, na reunião de cúpula de Mendoza, quando o Paraguai foi suspenso pelos três outros membros por

suposta "ruptura democrática" – na verdade uma crise política interna – interpretada e sancionada sem que necessariamente tenham sido seguidos os requerimentos do próprio Protocolo de Ushuaia[1] (1998), que determinavam consultas com a parte afetada antes de qualquer aplicação de sanções.

A despeito da adesão de todos os países – até por rotina burocrática – a um conjunto mínimo de regras de política comercial, estas vêm sendo alteradas de maneira crescente e arbitrária pelo ativismo político-econômico de cada um dos Estados, na ausência de mecanismos mais aperfeiçoados para uma melhor coordenação das políticas econômicas nacionais e até de vontade política para tanto (Barbosa, 2007). Alguns analistas isentos reconhecem o desvio de rota registrado a partir do início dos anos 2000, quando a componente comercial perdeu importância relativamente aos elementos políticos, sociais e mesmo culturais do Mercosul, observando-se ainda uma introversão de suas principais orientações negociadoras (Almeida, 2011c).

Durante as primeiras duas décadas de existência do Mercosul, o itinerário do bloco tinha sido marcado por uma característica básica: suas configurações essenciais foram construídas não tanto a partir da arquitetura institucional ou do funcionamento interno do bloco, mas sim com base nas orientações políticas, sobretudo comercial, de seus dois principais membros, a Argentina e o Brasil. De fato, esse foi o elemento definidor do itinerário do Mercosul, desde suas primícias, até a crise de 1999, quando uma primeira ruptura ocorreu no funcionamento do bloco, determinada pelo desequilíbrio cambial brasileiro, seguido da rápida deterioração da situação na Argentina e da total implosão do modelo econômico posto em funcionamento no momento da criação do bloco, em 1991 (Almeida, 2011b).

Os anos seguintes foram não apenas de letargia nos entendimentos internos, como de retrocesso nos compromissos de abertura recíproca, em grande medida provocado pela atitude da Argentina de fechar seus mercados à competição setorial dos demais membros, dada a preocupação com emprego e sobrevivência de suas indústrias numa conjuntura de fortes ajustes pós-crise. Nova ruptura no funcionamento interno do bloco ocorreu em meados de 2012, quando o processo foi alterado de forma substantiva a partir do ingresso irregular da Venezuela, admitida na ausência e contra a opinião do Paraguai, temporariamente suspenso das reuniões do bloco em função de uma crise política interna no país guarani, identificada pelos três outros membros como constituindo uma "ruptura democrática", no sentido definido pelo Protocolo de Ushuaia de 1998 (Paz, 2013). Tudo leva a crer que esse será o molde formal no qual o Mercosul se desenvolverá – se desenvolvimento houver, no sentido substantivo e cumulativo da palavra – no futuro previsível: a partir das decisões políticas adotadas de forma voluntarista pelos três grandes sócios do bloco.

Em outros termos, não são tanto os atos constitutivos – Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto[2] – ou os instrumentos acessórios –, protocolos e acordos setoriais, inclusive sobre solução de controvérsias – ou sequer o conjunto de normas definidoras de suas políticas setoriais – comerciais e outras – que determinarão o curso a ser seguido pelo Mercosul, e sim as políticas internas dos três sócios maiores, com seus reflexos no processo de integração. São estas políticas que se afiguram decisivas, não

1. Trata-se de um pacto assinado em 24 de julho de 1998, na cidade argentina de Ushuaia, pelos quatro Estados-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) e mais dois Estados-associados (Bolívia e Chile), reafirmando o compromisso democrático entre os participantes do bloco.

2. O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o intuito de criar um mercado comum entre os países acordados, formando, então, o que popularmente foi chamado de Mercosul. Mais tarde, em 1994, o Protocolo de Ouro Preto foi assinado como um complemento que estabelecia que o Tratado de Assunção fosse reconhecido juridicamente e internacionalmente como uma organização.

exatamente para influenciar no que ele deveria, ou no que ele poderia ser, mas para o que o bloco vai ser concretamente.

2 OBJETIVOS COMUNS E CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS ECONÔMICAS

A base de todo e qualquer empreendimento integracionista é a existência de uma vontade comum aos participantes, o mais possível convergente, no sentido de adotar as medidas necessárias, no plano interno, de maneira a viabilizar os requerimentos do processo de desmantelamento de barreiras à formação de um espaço econômico comum. Esse foi, por exemplo, o quadro político que presidiu à primeira fase da integração europeia, a partir da proposta de uma comunidade setorial afetando a produção e o comércio do carvão e do aço (1950-1951). Do mesmo modo, propósitos semelhantes, embora simplesmente livre-cambistas, estiveram em atuação na América do Norte, desde os primeiros ensaios de liberalização comercial entre os Estados Unidos e o Canadá (1965 e 1988) até a aprovação do Nafta, no início dos anos 1990 (Maia e Cunha, 2013).

Se, em algum momento, essa comunhão de propósitos existiu entre os membros do Mercosul – e ela foi bem mais evidente na dramática conjuntura de saída dos regimes autoritários militares, em meados dos anos 1980 – e se manifestou nos impulsos sucessivos que levaram do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), em 1986, ao Tratado de Integração Bilateral Brasil-Argentina, em 1988, logo depois à Ata de Buenos Aires, em 1990, que decidiu acelerar o processo, e finalmente ao Tratado de Assunção (TA), de formato quadrilateral, em 1991, que criou o Mercosul em sua forma atual, essa vontade há muito parece ter deixado de existir. Não é difícil de se chegar a esta conclusão ao se constatar, no decurso da segunda década do bloco, a adoção progressivamente crescente, por parte dos dois membros mais importantes, de medidas unilaterais de caráter exclusivamente nacional que passaram a afetar o quadro regional no que ele tinha de mais relevante: sua conformação jurídica como personalidade de direito internacional sob a forma de uma união aduaneira. Não é difícil imaginar que o ingresso da Venezuela no bloco, em condições particularmente peculiares, venha a contribuir para esse quadro errático no processo decisório e de ambiguidades na implementação das medidas institucionais e de funcionamento do Mercosul.

Em qualquer hipótese, é indispensável lembrar que, desde o seu início bilateral, o Mercosul pretendeu seguir um modelo mais sofisticado do que os então existentes na região – limitados a simples acordos preferenciais ou esquemas de livre comércio – para aproximar-se de um padrão europeu de integração, adotando o objetivo final de um mercado comum. Este era o objetivo declarado, aliás, estabelecido formalmente no TA, que deveria ser alcançado, com otimismo, em 1º de janeiro de 1995. Seria útil recordar também que, a partir dessa data, o Mercosul foi declarado "personalidade de direito internacional", querendo isso presumivelmente significar que o bloco estava pronto a negociar, em seu próprio nome, acordos comerciais com terceiras partes e outros compromissos no plano multilateral.

De fato, o Mercosul engajou-se em negociações coletivas tanto no plano regional, com os demais membros da Associação Latino Americana de Integração (Aladi), como no plano hemisférico, em especial no contexto do projeto americano da Área de Livre Comércio das Américas (Alca); e também no inter-regional, entre o Mercosul e a UE; e, mais importante, no contexto da rodada de negociações comerciais multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em todas essas ocasiões, com muito poucas exceções, a coordenação interna ao Mercosul parece ter sido mais complicada do que as negociações com os demais parceiros, *stricto sensu*. Isso se deveu – e ainda se deve, e talvez continue

a se dar no futuro – ao fato que os interesses nacionais e as posições negociadoras dos membros do Mercosul são muito diferenciados entre si, em função de posicionamentos distintos quanto às opções de políticas econômicas de cada um deles, o que apenas reflete tipos de inserção e de orientação em políticas macroeconômicas e setoriais (especialmente comerciais e industriais) também muito diversos entre si. Entre as explicações levantadas para tratar desta questão, as "assimetrias estruturais" têm sido aventadas como a causa principal dessa diferenciação de objetivos, o que não parece constituir hipótese razoável para a origem das dificuldades do bloco.

A disparidade de políticas econômicas nacionais parece ser o elemento central que explica o precário estabelecimento dos pilares essenciais do empreendimento integracionista em sua segunda década de existência. É o que fundamenta a dúvida sobre se, no futuro de médio prazo, o Mercosul conseguirá ou não cumprir os requisitos básicos de seu projeto constitutivo, o acabamento de sua união aduaneira, com vistas a avançar para o prometido mercado comum. A incapacidade dos países em completar o próprio programa estabelecido na origem, para o Mercosul, constitui, atualmente, o elemento central de seu desenvolvimento no futuro de curto e médio prazo, ou seja, a partir da terceira década de sua existência.

A fim de interpretar as vias prováveis de evolução futura do Mercosul, em face dos problemas remanescentes e das tendências sistêmicas que se observam atualmente no bloco, em especial, no que respeita ao comportamento dos seus protagonistas mais importantes, duas linhas de explicações serão apresentadas a seguir: quanto aos procedimentos e quanto à substância do processo de integração.

Em relação, em primeiro lugar, aos procedimentos, e admitindo-se a premissa estabelecida ao início – que condiciona a evolução do bloco às orientações políticas dos seus maiores sócios, processo, aliás, vinculado ao alto grau de personalização do método decisório, típico do presidencialismo altamente instável que vige na região –, pode-se vincular o futuro do Mercosul ao que determinarem os presidentes e os mais altos responsáveis econômicos do Brasil, da Argentina e, doravante, da Venezuela. No que tange, em segundo lugar, à substância do processo, cabe enfatizar que, a despeito de toda a retórica política em torno do Mercosul e das iniciativas adotadas pelos governos dos Estados-partes no terreno político (e em suas derivações sociais, culturais, educacionais e outras), a essência do processo só pode ser econômica e comercial. Enquanto não se avançar nesse terreno, é propriamente uma ilusão falar de reforço ou de ampliação da integração.

Se estas linhas explicativas guardam consistência com a realidade registrada em sua segunda década de existência, cabe reconhecer que o Mercosul desviou-se significativamente de seus objetivos originais, a ponto de raramente a agenda de reuniões, na fase recente, ocupar-se do cumprimento das metas estabelecidas no Artigo 1º do TA. O que deveria ser o ponto de partida da integração – o livre comércio pleno e o correto funcionamento da união aduaneira – parecer ter se convertido num objetivo distante, praticamente ausente dos discursos políticos da fase recente. Este quadro não parece ter se alterado na atualidade (Marques, 2011).

Resta saber, portanto, se o futuro imediato (e o mediato também) confirmará a tendência ao esvaziamento do processo econômico real – e sua conversão em um simples foro de questões gerais lidando com a integração superficial de países contíguos – ou se o Mercosul conseguirá retornar, a partir de sua terceira década, a seu projeto original. Para isso, cabe considerar o que ele foi, até aqui, e quais são os problemas e desafios que deveriam fazer parte de uma agenda real de integração. Um exercício retrospectivo, focando as políticas desenvolvidas nos últimos anos, pode ajudar a antecipar o que pode – e o que deveria – vir pela frente.

3 A POLITIZAÇÃO DO MERCOSUL E O FANTASMA DAS ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS

A consequência mais evidente derivada da ascensão de novas lideranças políticas no Brasil e na Argentina – no caso, Lula e Nestor Kirchner – foi representada pelo nítido afastamento desses países (e, no mesmo movimento, também do Mercosul) dos objetivos econômicos basilares do TA, em especial a liberalização comercial recíproca e a continuidade da abertura econômica no plano global. Em seu lugar, reingressaram na agenda velhas receitas substitutivas e industrializantes, sob forte dirigismo estatal e protecionismo aos empresários nacionais. Em suma, não apenas um desvio em relação aos princípios "constitucionais" do Mercosul, mas igualmente um retorno de quase meio século na história econômica desses países (Almeida, 2011c).

Esse movimento regressista foi bem mais forte, numa primeira fase, na Argentina, do que no Brasil, que não atravessou uma crise tão grave quanto aquela enfrentada pelo país platino no início do novo milênio. No caso do Brasil, consoante a vontade das novas lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) de exercer uma não assumida liderança política no continente – ou seja, ultrapassando inclusive o quadro formal do Mercosul –, o que se observou foi uma espécie de fuga para a frente, em direção de objetivos sociais e políticos não concebidos originalmente como partes essenciais do processo de integração: tratou-se nitidamente de um efeito substituição.

Os governos dos países-membros favoreceram, em diversos setores da área econômica, o retorno a velhas posturas nacionalistas e estatizantes, atitudes que estavam em nítida contradição com os requisitos tradicionais da integração, que são a abertura econômica e a liberalização comercial. A incorporação da Venezuela às instâncias deliberativas – ainda que não todos os procedimentos de adesão tenham sido efetivamente ratificados e seguidos pelo novo membro – contribui para reforçar os elementos constitutivos objetivamente anti-integracionistas no Mercosul.

Readaptando antigas receitas de extração keynesiana, numa versão trabalhada outrora pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), os países-membros começaram a adotar, em diferentes medidas, prescrições macroeconômicas fortemente embasadas nos modelos de industrialização à *la* List.[3] Com isso, a ênfase tornou-se essencialmente nacional, ou até introvertida, continuando a adesão retórica a esquemas integracionistas, mas num formato o mais superficial possível. A despeito de críticas acadêmicas quanto às insuficiências institucionais ou a um alegado déficit democrático no Mercosul – ou talvez por isso mesmo –, não ocorreu nenhum esforço para caminhar-se na direção de um tipo "comunitário" de integração, modelado segundo a experiência europeia. O sistema intergovenamental, portanto, continuou como antes, mesmo que novas "instituições", de caráter puramente acessório, tenham sido criadas para dar a impressão de "progressos" na integração.

No plano dos movimentos hemisféricos e regionais, algumas tendências se revelaram ou se desenvolveram no novo período: o Chile interrompeu seu movimento de aproximação econômica ao Mercosul e deu início às negociações para o estabelecimento de um acordo de livre comércio com Estados Unidos, no que foi seguido por outros países andinos, à exceção dos bolivarianos (Venezuela, Bolívia e Equador); a Venezuela explicitou sua demanda de adesão ao Mercosul, com o apoio de todas as lideranças executivas, mas sob intenso escrutínio dos movimentos de oposição no Brasil e no Paraguai, que questionavam as credenciais democráticas do candidato, quando o relevante,

3. Referente ao economista alemão, Georg Friedrich List (1789-1846), conhecido por suas políticas de proteção temporária à indústria infante.

na verdade, seria a incorporação plena de todas as normas de política comercial; o Brasil tomou diferentes iniciativas para afastar os Estados Unidos da região, propondo instituições exclusivamente sul-americanas – como a Comunidade Sul-Americana de Nações, oportunamente transformada em União das Nações Sul-Americanas (Unasul), segundo proposta e ativismo do coronel Hugo Chávez.

No contexto específico do Mercosul, o governo brasileiro apoiou ativamente a constituição de novos órgãos – Instituto Social, Parlamento, esforços adicionais de "inserção social" etc. –, mesmo quando os objetivos primários do TA, que são o livre comércio e a união aduaneira, continuaram submetidos a contínua erosão, tanto pelas crescentes restrições adotadas no plano interno, quanto pelo protecionismo ampliado no plano externo (Ribeiro, 2012). A Argentina foi bem mais enfática e explícita nos mecanismos defensivos do seu mercado interno, sob o olhar complacente do governo brasileiro, mesmo contra os interesses de seus exportadores em geral, dos industriais em particular. A despeito de todas as políticas defensivas da Argentina, e do fato que elas foram e mantêm-se ilegais e abusivas, os fluxos do intercâmbio bilateral – que constituem ainda o grosso do comércio intra-Mercosul – continuaram a beneficiar os exportadores do Brasil, cujos *superavit* com o vizinho permanecem significativos.

A acumulação de saldos comerciais e a volta ao crescimento dos fluxos intra e extrarregionais não impediram que a parte do comércio regional recíproco dos países do Mercosul diminuísse em relação ao volume global dos intercâmbios do bloco, em especial no caso do Brasil (Curzel, 2013). A Argentina se mantém ainda na condição já várias vezes caracterizada como de "Brasil dependência", que ela se esforça em diminuir, contudo recorrendo a métodos claramente anti-integracionistas, no limite antibrasileiros. Desde meados dos anos 1990 que ela emprega – no início, moderadamente; nos anos 2000, de forma intensa e aberta – diferentes mecanismos protecionistas (como *antidumping*, salvaguardas, licenças de importação, quotas informais etc.), muitas vezes de forma ilegal e abusiva, não apenas contra o espírito e a letra dos instrumentos constitutivos do Mercosul mas também em oposição a dispositivos do sistema multilateral de comércio (como o Código de Salvaguardas, por exemplo).

É também um fato que a parte do Mercosul no comércio global brasileiro, depois de ter aumentado em 10 pontos percentuais (p.p.), a partir de sua pequena base de 4% ao início da criação do bloco, tornou a diminuir na segunda década. Ainda que os valores absolutos tenham voltado a crescer a partir de meados dessa década, relativamente eles passaram a representar parte decrescente do comércio exterior brasileiro (Curzel, 2013, p. 86-87). Isto significa que o Mercosul continua a ser significativo no plano microeconômico – ou seja, representa um importante mercado para empresas individuais –, mas, macroeconomicamente, já não é tão relevante para o Brasil quanto foi nos primeiros oito ou nove anos.

Para assegurar, ainda assim, sua pretensão à liderança dentro do bloco, e na região como um todo, bem como para apoiar projetos específicos ou diminuir reclamações de parceiros e resistências a suas iniciativas políticas, o Brasil começou a desenvolver o que foi chamado de "diplomacia da generosidade". Esta prática foi feita de diferentes elementos não recíprocos no relacionamento regional, a começar por um duvidoso programa de "substituição de importações", que consistiria na importação voluntária, por parte dos empresários brasileiros, de produtos dos países vizinhos, mesmo que eles "fossem mais caros", mas seria para "ajudar países mais 'pobres' do que o Brasil", segundo os argumentos do presidente Lula. Como os empresários privados não se entusiasmaram muito pela ideia – de fato, inconsistente, no plano da lógica, e economicamente prejudicial a seus interesses de capitalistas –, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) implantou um programa destinado a ajudar os vizinhos a exportar para o Brasil, numa notável demonstração de "promoção comercial" ao revés.

Todavia, a iniciativa mais consistente com a pretensão à liderança regional por parte do governo Lula – e supostamente para sanar diferenças estruturais entre os países-membros, que estariam, ao que parece, dificultando a integração – consistiu no desenho e implantação de um programa de correção das "assimetrias estruturais" existentes no Mercosul, criado e financiado à razão de 70% de seus montantes pelo próprio Brasil. Justamente por ser grande, extremamente bem dotado de recursos e industrialmente mais avançado, o Brasil passou a ser visto, pelos seus parceiros do bloco, como o "fazedor de normas", o principal beneficiado e, segundo alguns, o "aproveitador", de todo o processo do Mercosul.

O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) parte de um diagnóstico, alegadamente empírico, segundo o qual as fontes dos problemas de integração no Mercosul estariam nas chamadas "assimetrias", ou seja, diferentes dotações de fatores e especializações variadas, em cada um dos países, que redundariam em benefícios distintos para cada um. Sem análises fundamentadas em estudos econômicos mais rigorosos, o Brasil foi apontado como o principal provedor de recursos e designado candidato a ser o pagador líquido de todos os mecanismos corretivos de supostas desigualdades – tendo inclusive assumido voluntariamente esses papeis, por iniciativa do próprio governo –, numa tentativa de reprodução de instrumentos existentes na UE, como se o Brasil dispusesse da maior renda *per capita* do bloco ou como se ele já não exibisse algumas das maiores desigualdades sociais e regionais de toda a região.

Em qualquer hipótese, o Focem não apenas reproduz como também mimetiza e duplica funções que seriam mais bem assumidas por entidades tecnicamente mais sólidas, como bancos e fundos financeiros multilaterais e regionais – tipo Banco Mundial (BIRD),[4] Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e outros –, dispondo, por outro lado, de bem menos recursos e expertise na área do que os órgãos já consolidados como esses. Não é menos verdade que a capacidade de "correção de assimetrias" de um fundo sumamente modesto como o Focem aparece como ínfimo em face do potencial de necessidades visíveis em todos os países, a começar pelo próprio Brasil.

Economistas dotados de concepções menos dirigistas em matéria de políticas públicas concordariam em que não são exatamente as "assimetrias estruturais", em sua dimensão própria, que constituem obstáculos aos avanços da integração. As diferenças sistêmicas entre países formam, aliás, a base das especializações setoriais e regionais e são o fundamento do próprio comércio internacional (que só existe, por sinal, graças a essas "desigualdades" produtivas). A pretensão à uniformidade ou à homogeneização dos fatores produtivos constitui um contrassenso econômico e um empreendimento de Sísifo, que só existe em mentes dirigistas.

Por fim, mas não menos importante: bem mais relevantes do que as alegadas diferenças "estruturais", ou seja, materiais, entre os países-membros, são as "assimetrias" de políticas econômicas, estas sim as responsáveis pelas maiores dificuldades de integração no Mercosul. Elas se manifestam não apenas em termos de diferenças de orientação nas principais políticas macroeconômicas – em especial, as de tipo fiscal, monetário e cambial –, mas também no que respeita a políticas setoriais, geralmente na indústria e na agricultura, em que mecanismos defensivos ou claramente protecionistas são constantemente mobilizados por grupos de interesse para tentar manter antigas posições nos mercados nacionais.

4. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Ora, todo e qualquer processo de integração implica, necessariamente, transformações produtivas e reconversão de unidades empresariais: se o esforço se dá no sentido de manter o cenário habitual, não há razão para se iniciar um processo de integração.

Duas das principais virtudes de qualquer processo de integração são, justamente, a indução à modernização do sistema produtivo e a quase obrigatoriedade de reformas institucionais e setoriais, de maneira a adaptar o parque produtivo nacional ao novo cenário criado pela liberalização ampliada dos mercados; se os governos hesitam ou relutam em empreender reformas, todo o empreendimento pode estar condenado ao fracasso. Esse é o aspecto que deve ser agora abordado, com vistas a determinar possíveis caminhos para o Mercosul a partir de sua terceira década.

4 O QUE O FUTURO RESERVA AO MERCOSUL E AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO?

Cabe, agora sim, adentrar no campo prospectivo e tentar antecipar, com base nos argumentos expostos nas seções precedentes, o que poderá ocorrer – e, talvez, até o que deveria ocorrer – no Mercosul, com apoio na experiência acumulada do próprio bloco, nas tendências detectadas anteriormente e, também, no conhecimento das políticas em curso nos países-membros. Independentemente, porém, do perfil econômico de médio e de longo prazo do Mercosul e das características políticas e institucionais que ele poderia assumir em decorrência das ações futuras dos governos dos Estados-partes, um aspecto parece seguro, qualquer que seja seu itinerário no horizonte previsível: o Mercosul não corre qualquer risco de desaparecer pela vontade deliberada de seus membros (Almeida, 2011a). Nenhum dos líderes políticos, atuais ou futuros, parece pronto a descartá-lo como projeto, ou estaria disposto a assumir o ônus de decretar seu fracasso, apenas por ineficiência relativa de seus mecanismos ou devido ao aumento das irracionalidades econômicas acumuladas nos últimos anos.

O fato é que, considerando-se os experimentos de integração respectivos da Ásia e da América Latina em perspectiva comparada, a conclusão a que se poderia chegar, com base unicamente nos volumes envolvidos e na intensidade de comércio registrado, bem como em sua composição, é que os esquemas latino-americanos, em sua grande maioria, carecem de densidade e de profundidade quando confrontados aos asiáticos. Não se trata exatamente de esquemas diferentes em sua estrutura e características – uma vez que em ambas as regiões predominam os acordos puramente preferenciais, com uma ou outra manifestação de livre comércio –, mas de disposição efetiva para um real processo de liberalização comercial e de integração com o mundo, ou seja, o fenômeno que já foi chamado de regionalismo aberto.

Na América Latina, em geral, e na América do Sul, em especial, as únicas manifestações de regionalismo aberto são representadas por aqueles acordos que unem os países, individualmente, de um lado, e os Estados Unidos, de outro, e cujas disposições, até por exigência dos norte-americanos, cobrem uma vasta gama de áreas (incluindo serviços, investimentos e propriedade intelectual) e tendem a admitir menor número de exceções. Nos casos exclusivamente latino-americanos, as preferências são mínimas, muitas vezes fixas, as exceções são muitas, e a abrangência desses acordos costuma limitar-se ao comércio de bens.

Em consequência, o comércio global dos países asiáticos tende a se expandir exponencialmente – inclusive roubando parcelas dos intercâmbios globais aos latino-americanos –, com ampla cobertura de setores e intensa integração de cadeias produtivas, pela via dos próprios investidores diretos e

de suas decisões microeconômicas. A América Latina, em contrapartida, parece se contentar com modestos acordos preferenciais e abertura muito limitada aos investimentos e aos fluxos de livre comércio, que dependem sempre do dirigismo macroeconômico de seus governos. Na região, um dos poucos países a se libertar dessas características introvertidas é o Chile, que possui mais de 90% de seu comércio ao abrigo de acordos de livre comércio, tendo assegurado – por meio da assinatura de dezenas de acordos – o acesso consolidado aos mercados de países que devem representar cerca de 80% do produto interno bruto (PIB) mundial; o Peru, o México e a Colômbia pretendem seguir os seus passos, mediantes negociações transpacíficas. Em contrapartida, Brasil e Argentina são os países da região que exibem menor volume de comércio ao abrigo de acordos preferenciais, com a possível exceção dos Estados Unidos (mas, neste caso, em virtude de seu imenso mercado interno, o que diminui seu coeficiente de abertura externa).

Estas evidências – absolutamente claras quanto a suas manifestações concretas, sob a forma de crescimento do PIB e da renda *per capita*, numa e na outra região – poderiam estimular Brasil e Argentina – ou uma Venezuela "pós-socialista" – a empreenderem novas rodadas de liberalização comercial, tanto recíprocas, quanto na América do Sul e externamente, como ocorreu ao início dos anos 1990, quando da criação do Mercosul. É pouco provável, no entanto, que isso ocorra, tendo em vista as políticas econômicas em curso nos dois países desde o início do milênio e suas reações ao que vem sendo apontado como "concorrência predatória de produtos estrangeiros", em face do que as respostas têm sido mais protecionismo e tendências ao enclausuramento. No final de 2011, saudou-se a constituição da Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), cujos objetivos primordiais parecem ser mais os de realizar reuniões retóricas, nas quais se enaltece a capacidade da região de buscar sua união sem "tutelas externas" e de praticar um pouco mais de introversão econômica, do que de abrir-se às "multinacionais do Império" e intensificar os laços econômicos de todos os tipos, em especial os de comércio e investimentos, como se faz na Ásia. As reuniões seguintes da CELAC confirmaram a redundância na retórica vazia.

Ainda que os países do Mercosul pretendessem se fechar aos desafios da competição chinesa – que vem conquistando posições cada vez mais significativas em toda a região –, seria normal esperar que, valorizando os "benefícios" do bloco como o fazem, eles decidissem reforçar os laços de abertura recíproca e de liberalização comercial, ou seja: decidissem simplesmente atender aos requisitos mínimos do Artigo 1º do TA, ainda carente de implementação em seus pontos essenciais. Independentemente de algum novo cronograma que Brasil e Argentina decidissem fixar – a primeira fase de transição era, obviamente, muito curta, de apenas quatro anos –, seria preciso um engajamento credível com os objetivos por eles mesmos fixados no instrumento original. Não parece provável, contudo, que isso ocorra no horizonte visível, tendo em vista as tendências crescentemente "separatistas" em vigor entre os dois mais importantes sócios do bloco. Não seria tampouco a Venezuela, cuja economia encontra-se praticamente desmantelada, depois de anos de política econômica "socialista", que poderia trazer algum alento nesse particular.

Após vários anos de restrições ilegais à importação de produtos brasileiros em seu mercado, a Argentina caminha no sentido não de desmantelar mas de "aperfeiçoar" os mecanismos defensivos e protecionistas: além do recurso habitual a salvaguardas e *antidumping*, o governo argentino tem apelado para licenciamentos não automáticos e outros expedientes restritivos do acesso de produtos brasileiros a seus mercados. Ocasionalmente, há algum tipo de retaliação, mediante a aplicação similar de restrições nas fronteiras, numa demonstração pouco eficiente de "machismo comercial". Quando

os estoques de produtos barrados aumentam dos dois lados da fronteira, uma reunião política desarma o potencial de conflitos durante algum tempo, até a próxima contenção ilegal. Eventualmente, os supremos mandatários dos dois países se reúnem, anunciam algum "plano estratégico" e prometem que, no futuro, "tudo vai ser diferente".

Em outros termos, não existem muitas perspectivas de que os grandes parceiros do Mercosul, na vigência dos instintos protecionistas vigentes atualmente, se reconciliem no liberalismo comercial "neoliberal" dos anos 1990, o que não permite, portanto, prenunciar a retomada da construção do projetado mercado comum bilateral – e menos ainda plurilateral – prometido desde os anos 1980. Não é, também, previsível – e de certa forma é praticamente impossível – que o acesso de novos membros plenos ao esquema do Mercosul, sobretudo em se tratando dos "bolivarianos", como a Venezuela, a Bolívia ou o Equador, venha a resultar em livre comércio ampliado. Ao contrário: o que se prevê é mais comércio administrado, mais regulações intrusivas na atividade empresarial, mais inserção social e distribuição de benefícios estatais. Em suma: maior controle dos mercados – de maneira a permitir um espaço econômico equilibrado, dotado de salvaguardas necessárias ao fluxo responsável de bens e serviços, sem que os benefícios sejam concentrados em algum parceiro, dotado de vantagens indevidas em função de "assimetrias estruturais".

Se não existe liberalização ampliada dos intercâmbios no Mercosul mas apenas comércio administrado ou monitorado pelas autoridades econômicas – sempre preocupadas em corrigir os desequilíbrios –, não existem motivos suficientes ou os requisitos necessários para a chamada coordenação de políticas macroeconômicas ou a harmonização de políticas setoriais. Isso afasta ainda mais os países de um saudável processo de reformas que eles deveriam de toda forma empreender, apenas para manter condições de competitividade de molde a prepará-los para enfrentar concorrentes externos. Isso, obviamente, no caso de os parceiros do Mercosul pretenderem praticar o regionalismo aberto, o que talvez não seja o caso. Não se pode, entretanto, culpar a falta de institucionalização no Mercosul por essas carências detectadas na liberalização recíproca, uma vez que são as próprias políticas nacionais que obstaculizam o bom funcionamento da zona de livre comércio ou a plena implementação da união aduaneira.

Em última instância, o que está em jogo em cada um dos países são os instintos soberanistas dos parceiros, sentimentos bastante exacerbados nos dois grandes sócios do empreendimento integracionista. O retraimento na defesa dos mercados nacionais e a proteção dos produtores locais ainda são iniciativas mais fortes, e de considerável apelo político, do que as dolorosas decisões pela abertura e pelo desmantelamento de barreiras, mesmo que apenas e tão somente no bloco, exclusivamente. Compreende-se que a ausência de reformas dificulte a abertura, o que por sua vez reforça a tendência à inércia: reformar a estrutura fiscal, renunciar a tributos, eliminar controles que servem aos instintos burocráticos das corporações estatais, modificar os direitos sindicais que produzem reservas de mercado (e, de fato, desempregos setoriais), alterar a paridade do câmbio ou deixá-lo flutuar sem controles, todas essas medidas são extremamente difíceis de serem tomadas, e não é provável que Brasil e Argentina consigam se entender sobre uma plataforma comum de reformas internas e sobre uma agenda partilhada de retomada do processo de integração.

Na verdade, os dois países – e outros na região – não deixam de fazer ajustes cada vez que circunstâncias inesperadas alteram as condições do jogo econômico. Essas medidas, contudo, são adotadas de forma *ad hoc*, sem obedecer a uma visão compartilhada de quais seriam favoráveis ou não ao processo de integração, o que afasta ainda mais a perspectiva de uma coordenação de políticas

entre os dois grandes parceiros do Mercosul. Uma simples listagem de todas as medidas de política fiscal, tributária, cambial, comercial ou industrial adotadas em cada um dos países permitiria que se chegasse à constatação de que sua orientação se deu não num sentido integracionista mas com propósitos restritivos ou protecionistas: de fato, o grau de proteção efetiva aumentou, não diminui desde 1995, e não apenas para terceiros países mas internamente ao Mercosul, igualmente.

A reunião de cúpula de dezembro de 2011, em Montevidéu, consolidou, de certa forma, essa visão regressista do processo de integração, uma vez que não apenas permitiu a escalada tarifária até o máximo admitido pela consolidação aduaneira do Mercosul junto ao sistema multilateral de comércio como abriu também a possibilidade de os países, individualmente, elegerem setores supostamente ameaçados pela competição "predatória" do exterior para fins de proteção, no mesmo estilo primitivo que era adotado nos anos 1960-1970. Assim, ao lado – e a despeito – da retórica integracionista que permeia todos e cada um dos encontros de cúpula, o processo de integração parece não mais constituir uma prioridade real nas agendas de políticas econômicas de cada um dos países.

A reunião de cúpula de Mendoza, por sua vez, em junho de 2012, exacerbou no voluntarismo político, ao terem os três outros membros considerado que a crise política interna no Paraguai – conduzida inteiramente segundo normas constitucionais, ainda que apressadamente aplicadas – constituía uma "ruptura democrática", tal como vagamente definida no Protocolo de Ushuaia: a suspensão do país guarani foi no entanto adotada em violação das próprias normas de Ushuaia, tanto quanto o "ingresso pleno" da Venezuela, posto em prática na imediata sequência, foi feito ao arrepio das demais normas constantes do TA e do Protocolo de Ouro Preto. Criou-se, assim, um impasse político e diplomático que contaminou durante mais de um ano o itinerário decisório e institucional do Mercosul (Paz, 2013).

Para não dar a impressão de imobilismo, ou até de retrocesso, foi adotada nova estratégia de "fuga para frente", deslocando os objetivos do processo para a ampliação do bloco, não para a sua consolidação ou aprofundamento. Não se vê, aliás, em que medida, e com quais objetivos, o ingresso de novos membros em condições facilitadas – ou seja, sem passar pela adoção obrigatória da Tarifa Externa Comum (TEC) – possa reforçar o Mercosul, em lugar de debilitá-lo. Aparentemente, o Mercosul está se transformando numa Aladi sub-regional, quase um simples cartório de registro de atos de natureza diversa, de implementação relativamente vaga e de obrigações muito tênues. Tampouco se imagina como a extrema flexibilidade na implementação das disposições essenciais do Mercosul possa contribuir para o outro objetivo alegadamente importante, que é a redução das "assimetrias estruturais" entre os membros. Cada vez que a qualquer um dos membros é permitido seguir uma implementação "flexível" das normas comuns, o que se tem é um reforço de assimetrias, não sua atenuação, inclusive devido ao fato de que as "assimetrias" mais relevantes são aquelas derivadas de políticas econômicas, não de supostas dotações diferentes de fatores (que são elementos sistêmicos, ou seja, presentes em qualquer relação comercial, em todas as demais partes do mundo).

O mais surpreendente é que o processo de integração tenha sido iniciado em fases de alta instabilidade política e de enormes dificuldades para se lograr a estabilidade macroeconômica, com crises internas e externas que impactaram severamente cada um dos países. Numa fase em que os valores da estabilidade econômica parecem ter conseguido prevalecer sobre os desajustes do passado – com impulsos inflacionários, troca de moedas e insolvências ocasionais – seria de se esperar que a construção de um espaço econômico comum caminhasse com maior celeridade, ou que, pelo menos, dispusesse de uma agenda minimamente consensual para sua implantação.

Uma análise realista do "estado da arte" no Mercosul poderia, por exemplo, chegar à conclusão de que nem o projetado mercado comum ou a união aduaneira proclamada são factíveis, de fato, cabendo, então, dar lugar a uma discussão sobre os meios e os procedimentos aplicáveis a um processo ordenado de construção de uma simples zona de livre comércio, formato que é, de longe, um dos mais comuns – junto com os simples esquemas de preferências tarifárias – experimentos de integração conhecidos no sistema multilateral de comércio. Seria um reconhecimento de que a arquitetura concebida no momento da redemocratização dos países do Cone Sul foi ambiciosa demais para as capacidades organizacionais dos parceiros nesse tipo de empreendimento, cabendo, assim, reconhecer as virtudes mais modestas dos esforços de cooperação focados em metas realistas de liberalização comercial de escopo mais limitado ou de alcance não tão profundo.

Se o Mercosul quiser ser bem sucedido, tem de voltar ao básico e cumprir o acordado no Artigo 1º do TA, ou então começar por assumir a responsabilidade de efetuar uma reforma profunda de seus instrumentos constitutivos. A reprodução mimética de um esquema do tipo europeu sempre foi uma quimera do ponto de vista prático, e não existem soluções institucionais indolores que consigam fazer do Mercosul um edifício integracionista – para o qual lhe carecem fundações apropriadas.

Um bom começo de processo de reformas seria um diagnóstico realista dos impedimentos sistêmicos ou contingentes ao acabamento da união aduaneira, a partir do qual se poderia prescrever uma arquitetura institucional com que as autoridades políticas dos atuais parceiros poderiam concordar em dar o seu apoio. Nenhuma solução "cooperativa" em torno de um processo de integração elude, porém, a necessidade de reformas internas em cada um dos países participantes. Um compromisso inquebrantável com o respeito à legalidade democrática e aos bons princípios do Estado de direito seria uma condição essencial para o sucesso de todo e qualquer esquema integracionista que se empreenda na região.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. **Universitas**: relações internacionais, v. 9, n. 1, p. 39-71, jan./jun. 2011a. Disponível: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1360/1288>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. **Revista espaço acadêmico**, v. 10, n. 119, p. 106-114, abr. 2011b. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/13086/6864>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. Uma história do Mercosul (2): desvio dos objetivos primordiais. **Revista espaço acadêmico**, v. 10, n. 120, p. 112-117, maio 2011c. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/13250/6976>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. *In*: RIBEIRO, Elisa de Sousa (Coord.). **Direito do Mercosul**. Curitiba: Appris, 2013. p. 71-92.

BARBOSA, Rubens A. **Mercosul 15 anos**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2007.

CURZEL, Rosana. As vicissitudes dos fluxos comerciais nas diferentes fases do Mercosul. *In*: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (Org.). **Mercosul – 21 anos**: maturidade ou imaturidade? Curitiba: Appris, 2013. p. 61-93.

MAIA, Cristiana Campos Mamede; CUNHA, Leopoldo, Faiad da. Direito da integração. *In*: RIBEIRO, Elisa de Sousa (Coord.). **Direito do Mercosul**. Curitiba: Appris, 2013. p. 25-49.

MARQUES, Renato L. R. **Duas décadas de Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2011.

PAZ, Domingo. Ruptura democrática no e do Mercosul: a "suspensão" do Paraguai e "adesão" da Venezuela. **Política externa**, v. 21, n. 3, p. 29-55, jan./fev./mar. 2013.

RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel. (Org.). **Mercosul – 21 anos**: maturidade ou imaturidade? Curitiba: Appris, 2013.

RIBEIRO, Elisa Souza. **Mercosul**: sobre democracia e instituições. Curitiba: Editora CRV, 2012.

_____. (Coord.). **Direito do Mercosul**. Curitiba: Appris, 2013.

A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO E O SEU RELACIONAMENTO COM O BRASIL NO PERÍODO 1990-2012*

Carlos Eduardo Lampert Costa**
Manuel José Forero González**
Nathália Filgueiras de Almeida***

RESUMO

Este trabalho objetiva realizar uma análise do relacionamento do Brasil com os principais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) durante o período de 1990 até 2012. Para tal efeito, foram considerados três BMDs, a saber: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, Banco Mundial), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF), hoje denominada Banco de Desenvolvimento da América Latina. Com a finalidade de se entender melhor qual é a lógica de funcionamento destes organismos internacionais de financiamento, o trabalho analisa, inicialmente, como funcionam em termos operacionais e administrativos, além de levantar questões relacionadas com estratégias, produtos e condições de financiamento. Especificamente, no que tange aos três bancos, é analisada a dinâmica dos empréstimos e dos fluxos financeiros em termos setoriais, geográficos e institucionais.

Palavras-chave: financiamento ao desenvolvimento; bancos multilaterais; fluxos financeiros.

THE OPERATING LOGIC OF MULTILATERAL DEVELOPMENT BANKS AND THEIR RELATIONS WITH BRAZIL: 1990-2012

ABSTRACT

This paper aims to analyze the relationship between Brazil and major Multilateral Development Banks (MDBs) between 1990 and 2012. For this purpose, three MDBs were considered, namely, the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD, World Bank), the Inter-American Development Bank (IDB) and the Andean Development Corporation (CAF), later renamed to Development Bank of Latin America. In order to obtain a better understanding about the working rationale of these international financial institutions, the paper begins by examining their operational and administrative procedures, as well as raising issues related to their strategies, products and financing conditions. More specifically, with regard to these three banks, the work analyzes the dynamics of loans and financial flows in sectorial, geographic and institutional terms.

Keywords: development finance; multilateral development banks; financial flows.

JEL: O19.

---

* Este artigo constitui uma versão reduzida de Texto para Discussão do Ipea elaborado e concluído pelos autores em dezembro de 2013, em processo de editoração.

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

*** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, o Brasil ocupa um papel de destaque no cenário do financiamento multilateral para o desenvolvimento. Como mutuário, possui uma carteira de projetos em execução que alcança aproximadamente US$ 35 bilhões com vários organismos de caráter multilateral e bilateral. Constitui-se como o principal destino dos financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o maior tomador de empréstimos do Banco Mundial na América Latina e a segunda maior carteira de projetos junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Aliado a isso, exerce importante influência no espaço de ação da cooperação financeira internacional, tendo em vista o potencial de replicabilidade de experiências exitosas (*lessons learned*) extraídas, tanto em termos de projetos de desenvolvimento quanto de execução de políticas públicas.

O relacionamento do Brasil com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) remonta ao final dos anos 1940, quando obteve o primeiro empréstimo do Banco Mundial, no setor de energia, em um momento em que este organismo atuava majoritariamente na reconstrução da Europa pós-guerra. Em termos regionais, atuou ativamente na criação do BID, quando a denominada Operação Pan-Americana, lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek, estabeleceu as bases para a criação deste banco de desenvolvimento. Também no âmbito da CAF, instituição de desenvolvimento que tem como origem a Comunidade Andina de Nações, incorporou-se em 1995 e, atualmente, ocupa papel de destaque tanto como acionista majoritário quanto como destino dos financiamentos deste organismo.

De maneira geral, as estratégias de relacionamento com os BMDs e, consequentemente, com os fluxos de financiamento desses bancos, obedecem a critérios econômicos e políticos, apresentando pontos de inflexão consideráveis a começar pela maior estabilidade e previsibilidade das economias. No caso do Brasil, observa-se, no início da segunda metade dos anos 1990, uma elevação dos fluxos financeiros com os BMDs, sendo que a partir de 2008 os empréstimos aprovados e os desembolsos apresentaram crescimento expressivo, chegando a atingir, no seu conjunto, em média anual, cerca de US$ 7,5 bilhões e US$ 5,3 bilhões, respectivamente.

Este artigo tem como objetivo analisar as relações do Brasil com os principais BMDs de 1990 até 2012. As instituições que serão objeto de análise são os três bancos mais representativos no financiamento do processo de desenvolvimento do país, a saber: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD do grupo do Banco Mundial), o BID e a CAF, hoje denominada Banco de Desenvolvimento da América Latina.

Este trabalho está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, recuperar-se-á a lógica de funcionamento dos BMDs focando, fundamentalmente, as suas principais características em termos de lógica de funcionamento, bem como estrutura acionária, financeira e de governança. Para tal efeito, será realizado um mapeamento dos principais BMDs, de acordo com sua área geográfica de atuação. Igualmente, serão elencadas as estruturas de capital, os principais indicadores financeiros e operacionais e as condições financeiras dos três bancos objeto de estudo e, para efeito de comparação com outras regiões, de dois principais bancos regionais: o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD). A terceira seção abordará a dinâmica do relacionamento do país com os principais organismos multilaterais da região, onde se leva em consideração uma avaliação dos fluxos financeiros desses organismos, bem como a distribuição dos financiamentos aprovados entre entes da federação, em termos regionais e por setores da atividade econômica. Por último, a quarta seção tratará das considerações finais sobre o tema.

2 CARACTERIZAÇÃO DOS BMDs

2.1 Lógica de funcionamento

Autores como Sagasti (2002) e Ocampo (2006) apontam os BMDs como sendo os principais atores no espaço de ação da cooperação financeira internacional denominado "financiamento para o desenvolvimento". Ocupam este espaço, além dos BMDs, diversas instituições como as agências governamentais, agências bilaterais de cooperação, organizações das Nações Unidas, fundações privadas e o Fundo Monetário Internacional (FMI), cada uma apresentando características de governança e atuação particulares. Nesse contexto, os bancos multilaterais podem ser classificados como intermediários financeiros internacionais, cuja propriedade encontra-se compartida entre Estados soberanos, que captam recursos nos mercados de capitais privados e de fontes oficiais. Sua lógica de funcionamento consiste no direcionamento desses recursos, com custos competitivos, para o financiamento de projetos públicos e privados nos países mutuários, em geral com baixo retorno financeiro, mas com importantes retornos econômico e social. Caberia, assim, aos BMDs, encorajar os investimentos com alto retorno social e econômico, dando suporte a um processo de crescimento econômico mais equitativo e preparando os países mutuários a terem um acesso mais competitivo aos mercados de crédito internacional.

Os BMDs podem ser qualificados de acordo com sua área de influência e atuação como globais (Banco Mundial), regionais (BID, BAsD e BAfD) e sub-regionais (Banco de Desenvolvimento da América Latina, Banco de Desenvolvimento do Caribe). Muito embora tenham características operacionais e de governança próprias, podem ser entendidos no âmbito de um sistema ou modelo institucional, cujas principais funções são: *i)* mobilização de recursos financeiros; *ii)* apoio e criação de capacidade institucional e transmissão de conhecimento; e *iii)* provisão de bens públicos globais e regionais (Sagasti, 2002; Prada, 2012).

De acordo com levantamento feito por Prada (2012), existem, em nível mundial, mais de trinta instituições financeiras que, pela dimensão regional de atuação e governança, poderiam ser definidas como BMD. Além dos bancos propriamente ditos, essas instituições englobam uma série de fundos multilaterais, de caráter global e regional, que atuam como verdadeiras instituições de desenvolvimento. O quadro 1 apresenta o resultado do levantamento realizado pelo autor, listando os BMDs por área geográfica de atuação.

QUADRO 1

BMDs: distribuição por área geográfica de atuação

BMD	América Latina e Caribe	Oriente Médio e África do Norte	África Subsaariana	Pacífico e Sudeste Asiático	Europa e Ásia Central
Atuação global	**8**	**8**	**8**	**8**	**8**
Grupo Banco Mundial					
BIRD					
CFI					
IDA					
Miga					
GEF					
Fida					
BEI					
NIB					
Atuação regional	**4**	**2**	**2**	**2**	**1**
Grupo BID					
BID					
FOE					
CII					
Fumin					
AfDB					
FAsD					
ADB					
ADF					
BERD					

(Continua)

(Continuação)

BMD	América Latina e Caribe	Oriente Médio e África do Norte	África Subsaariana	Pacífico e Sudeste Asiático	Europa e Ásia Central
Atuação sub-regional	**7**	**6**	**6**	**3**	**2**
CAF					
BCIE					
Banco do Caribe					
Bladex					
Fonplata					
Banco do Sul					
BDAN					
Badea					
ICIIEC					
ICDPS					
IsDB					
FEMIP					
MEDIT.BANK					
EADB					
BOAD					
Total de BMD	**19**	**16**	**16**	**13**	**11**

Fonte: Prada (2012, p. 9).
Elaboração dos autores.

Obs.: CFI – Corporação Financeira Internacional.
Miga – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos.
GEF – Global Environment Facility.
BEI – Banco Europeu de Investimentos.
NIB – Banco Nórdico de Investimento.
FOE – Fundo para Operações Especiais.
CII – Corporação Interamericana de Investimento.
Fumin – Fundo Multilateral de Investimentos.
BERD – Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento.
AfDB – African Development Bank.
Bladex – Banco Latinoamericano de Comércio Exterior.
BDAN – Banco de Desarrollo de América del Norte.
Badea – Arab Bank for Economic Development in Africa.
ISDB – Islamic Development Bank.
IDA – Associação Internacional para o Desenvolvimento.
Fida – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola.
FAsD – Fundo Asiático de Desenvolvimento.
ADB – Asian Decelopment Bank.
ADF – African Development Fund.
CAF – Corporação Andina de Fomento.
BCIE – Banco Centro Americano de Integração Econômica.
Fonplata – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata.
ICIIEC – Corporação Islâmica de Garantia para o Investimento e Crédito a Exportações.
ICDPS – Corporação Islâmica para o Desenvolvimento do Setor Privado.
FEMIP – Facilidade para a Parceria e Investimentos na Região Euro-Mediterrânea.
MEDIT.BANK – Banco do Mediterrâneo.
EADB – Banco de Desenvolvimento do Leste da África.
BOAD – Banco de Desenvolvimento do Oeste da África.

Como se pode observar, a região da América Latina e Caribe é a que possui um maior número de BMDs em operação (dezenove instituições), dos quais onze deles são exclusivamente regionais e

sub-regionais. As regiões que compreendem o Oriente Médio, o Norte da África e a África Subsaariana possuem, também, um número expressivo de BMDs, com dezesseis instituições cada uma, das quais oito se caracterizam como de abrangência regional e sub-regional.

Com as instituições de caráter global, os organismos de abrangência regional e sub-regional formam um sistema de bancos de desenvolvimento diverso e nem sempre integrado, mas com um objetivo comum de mobilizar recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico. Essas instituições atuam de maneira relativamente padronizada e customizada (*country-by-country-basis*), dentro de um mercado competitivo, em que cada banco necessita se posicionar em termos de vantagens comparativas e diferenciação em relação a outros BMDs, outras instituições financeiras de desenvolvimento (cooperação bilateral, por exemplo) e outras fontes de financiamento (públicas e privadas).

No caso da região da América Latina e Caribe, que apresenta um número significativo de instituições sub-regionais, dentre as quais destacam-se o CAF, o BCIE, o BDC e, mais recentemente, o Banco do Sul,[1] pode-se dizer que os processos de integração econômica regional levados a cabo, sobretudo a partir dos anos 1960, foram determinantes na criação destas instituições. Em geral, estes bancos foram criados com o propósito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social de seus países-membros, cujas funções principais estavam centradas na mobilização de recursos financeiros de médio e longo prazo para o financiamento de projetos em áreas que proporcionassem a complementação econômica e produtiva dos respectivos membros (Titelman, 2006). Mais recentemente, as perspectivas de crescimento da região, com o consequente crescimento da demanda por investimentos, sobretudo em infraestrutura física, tem representado um importante vetor de atração dos BMDs e tem feito com que esses bancos apresentem um dinamismo notável na região.

No que diz respeito ao Brasil, seu potencial em termos de demanda por financiamento, além da experiência na execução de políticas públicas exitosas, constitui elemento determinante para a atuação dos BMDs no país. Atualmente opera no Brasil mais de uma dúzia de agências multilaterais[2] que, com outras instituições de caráter bilateral, financiam uma carteira de projetos públicos de US$ 35 bilhões.[3]

2.2 Estrutura acionária e poder de voto

A estrutura acionária de um BMD pode ser definida como sendo a distribuição das ações entre seus Estados-membros. São estes, em última instância, que decidem as estratégias de atuação dos bancos, no âmbito de sua governança institucional, operacional e financeira. Esta estrutura é definida pelos convênios constitutivos dos organismos e pode ser modificada em função da entrada de novos membros ou de redistribuição acionária como resultado de recomposições de capital.

1. Criado em setembro de 2009, o Banco do Sul ainda não entrou em operação. Encontra-se aguardando a ratificação de seu Convênio Constitutivo por parte de alguns países signatários (Brasil e Paraguai), além do aporte de capital mínimo previsto.

2. Os principais BMDs que atuam no Brasil são: Grupo do Banco Mundial (BIRD, CFI e Miga), Grupo BID (BID,CII e Fumin), CAF, Fida, GEF, BEI, NIB, Fonplata.

3. Valor referente à carteira de projetos em execução com organismos multilaterais e bilaterais, de acordo com informações fornecidas pelo Sistema de Informações da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seain/MPOG), em dezembro de 2012.

Em sua concepção tradicional,[4] os acionistas podem ser divididos entre aqueles países que contribuem financeiramente e tomam empréstimos (países mutuários) e aqueles que, a despeito de aportarem recursos financeiros, não tomam financiamentos (países não mutuários ou doadores). A proporção da participação acionária entre os países mutuários e não mutuários determina a estrutura de poder e governança dos BMDs, e influencia diretamente a qualidade do crédito obtido por cada instituição.

A tabela 1 apresenta uma comparação entre a estrutura do poder de voto entre países-membros de organismos multilaterais selecionados, levando em consideração a divisão entre mutuários e não mutuários.

TABELA 1
Poder de voto em bancos multilaterais de financiamento selecionados
(Em %)

BMD	Poder de voto		Principais acionistas	
	Não mutuário	Mutuário	Não mutuário	Mutuário
BIRD[1]	52,63	47,37	Estados Unidos (15,07), Japão (8,88), Alemanha (4,44), França (4,20) e Reino Unido (4,20)	China (3,23), Índia (3,06), Rússia (2,42), Brasil (1,85) e Irã (1,67)
BID	49,99	50,01	Estados Unidos (30,06), Japão (5,01) e Canadá (4,00)	Brasil (10,9), Argentina (10,9) e México (7,01)
ADB	57,14	42,86	Japão (12,9), Estado Unidos (12,9) e Austrália (4,51)	China (5,53), Índia (5,44), Indonésia(4,72) e Coreia do Sul (4,39)
AfDB	39,99	60,01	Estados Unidos (6,6), Japão (5,4) e Alemanha (4,0)	Nigéria (9,0), Egito (5,1) e Líbia (3,7)
CAF[2]		100		Peru (19,3), Venezuela e Colômbia (19,1, cada), Argentina (8,8) e Brasil (8,1)

Fonte: Sagasti e Prada (2006).

Nota: [1] No caso do BIRD, tendo em vista o conceito de *mix constituence*, em que países mutuários e não mutuários compartilham uma mesma cadeira, o poder de voto é dado pelas respectivas *constituences* e não pelos países de forma individual, com exceção feita a Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido, que possuem cadeiras individuais e têm, juntos, 36,79% do poder de voto do organismo.

[2] Os percentuais de participação acionária referem-se ao capital subscrito, de acordo com o *Relatório anual* de 2011 do respectivo banco. As informações foram atualizadas pelo *Relatório anual*, 2012.

Para a amostra de bancos apresentada, observa-se uma posição majoritária dos países não mutuários no BIRD e no ADB e um quase equilíbrio no BID, onde os mutuários possuem presença majoritária por apenas 0,01% dos votos. Nos demais organismos, prevalece maior poder de voto dos países mutuários, sendo que na CAF a totalidade das ações é distribuída somente àqueles países tomadores de financiamentos (mutuários), ou seja, todos os países-membros são elegíveis para aceder às suas linhas de crédito.[5] Chama a atenção, também, a considerável participação acionária dos Estados Unidos e do Japão em todos os organismos selecionados, com exceção da CAF, o que reflete a grande influência desses países no âmbito do sistema multilateral de financiamento para o desenvolvimento. No caso particular do BID, a ampla participação dos Estados Unidos como principal acionista reflete-se em influência na governança do banco que, com outros países não mutuários (especialmente o Japão),

4. Como é o caso da estrutura do Banco Mundial, do BID e de outros organismos de atuação regional. Alguns organismos classificados como sub-regionais, como a CAF, não fazem a distinção entre países mutuários e não mutuários, sendo que todos os países acionistas têm o direito de tomar financiamentos, tendo em vista a proporção acionária que cada membro possui com relação ao capital total da instituição.

5. Gurria e Volcker (2001) preconizaram para o século XXI um modelo de financiamento do desenvolvimento cuja característica fundamental corresponde à de "um clube de mutuários, onde todos os acionistas são também tomadores de empréstimos". É este exatamente o desenho da estrutura acionária da CAF.

forma um bloco de interesses e pressão impondo aos países mutuários a necessidade de um poder de mobilização e organização para fazer valer suas posições e conveniências; muito embora a maioria das ações (50,01%) esteja de posse dos países tomadores de financiamento.

Pode-se dizer que quanto mais abrangente e complexa for a estrutura de poder de voto de um banco multilateral, mais intricada e heterogênea é a relação de interesses entre seus acionistas. De acordo com Sagasti e Prada (2006, p. 118), pelo fato de os bancos multilaterais pertencerem aos Estados-membros, eles tendem a atuar em consonância com os interesses e preferências expressados pelos acionistas. Isto significa estar aberto e sensível a uma série de pressões por parte de inúmeros grupos de interesse, os quais possuem capacidade real de pressão, influenciando diretamente nas decisões de política interna dos organismos. Nessa perspectiva, bancos com atuação geográfica mais limitada e estrutura acionária mais concentrada nos países beneficiários, como é o caso dos bancos sub-regionais, tendem a levar mais em conta os interesses destes países. Tudo isso para proporcionar-lhes maior participação nas decisões e na determinação de estratégias de governança e operacionalização, além de apresentarem custos transacionais mais baixos e procedimentos operacionais mais ágeis. É o que se denomina "sentimento de pertencimento" (*ownership*), que pode ser definido como o grau de influência institucional que os países-membros possuem em uma determinada instituição multilateral (Titelman, 2006).

2.3 Indicadores financeiros e operacionais

De maneira geral, os BMDs apresentam estrutura financeira de instituições cooperativas, cujo objetivo não se constitui na maximização de lucros, mas no alcance de metas financeiras e corporativas que assegurem uma posição financeira capaz de sustentar suas atividades operacionais e o cumprimento do papel mobilizador de recursos para o financiamento de projetos de desenvolvimento.

Os BMDs têm uma estrutura de capital peculiar, em que o capital subscrito equivale ao somatório entre o capital exigível (*callable*) e o capital pago (*paid-in*). Tendo em vista que o capital exigível é um capital de garantia e, portanto, não oneroso do ponto de vista de disponibilização monetária por parte dos países acionistas, é possível elevar substancialmente o capital subscrito de um banco sem precisar realizar desembolsos financeiros adicionais significativos, isto é, mantendo-se uma elevada proporção de capital exigível. Esta particularidade contábil permite que se mantenha uma baixa relação entre volume de empréstimos e capital que, somada à estrutura acionária e à reputação construída junto ao mercado, decorrente diretamente da adoção de práticas operacionais e financeiras prudentes, definem a qualificação de risco e, portanto, o custo de captação de recursos desses organismos. De acordo com Sagasti (2002, p. 9):

> A chave das operações da banca multilateral está em que os países membros não fazem efetivo seu aporte de capital exigível, se comprometendo a aportá-los somente no caso – nunca visto até o momento – de que um banco multilateral enfrente problemas devido a uma cessação massiva de pagamentos por parte de seus mutuários. Na realidade o capital exigível constitui uma garantia de aporte de capital fundada na capacidade financeira dos Estados membros acionistas e em seu compromisso político com o Banco (tradução nossa).

Dessa forma, a conjunção adequada dos fatores mencionados, aliada ao caráter de "credor preferencial" que os BMDs detêm junto aos países mutuários, assegura a obtenção de classificação de risco preferencial para a emissão de títulos no mercado financeiro geralmente mais elevada que a dos próprios países-membros individualmente. Isto lhes atribui um importante papel de democratizar

o acesso ao mercado, notadamente para aqueles países que apresentam dificuldades de acesso em função de riscos de crédito elevados.

A tabela 2 apresenta informações operacionais e financeiras para o ano de 2012, relacionadas a bancos multilaterais selecionados com abrangência global (BIRD), regional (BID, BAfD e BAsD) e sub-regional (CAF). Das informações disponibilizadas, podem-se observar diferenças marcantes entre as instituições avaliadas, notadamente em relação aos valores de capital, patrimônio, atividade operacional, número de membros, gastos administrativos, entre outros. É possível notar uma homogeneidade com relação à classificação de risco dos organismos, sendo que todos possuem qualificação de grau de investimento, muito embora a CAF apresente uma qualificação relativamente mais baixa (AA-).

TABELA 2
BMDs: indicadores financeiros e operacionais (2012)
(Em US$ milhões)

	BIRD	BID	BAfD[1]	BAsD	CAF[2]
Capital Subscrito	205.394,0	116.880,0	100.230,2	163.129,0	6.301,6
Capital Exigível	192.976,0	112.240,0	92.602,5	154.950,0	2.664,6
Capital Pago	12.418,0	4.640,0	7.627,7	8.178,0	3.637,0
Patrimônio[3]	36.685,0	20.681,0	8.207,2	16.420,0	6.865,0
Empréstimos pendentes de reembolso	134.209,0	68.460,0	16.730,9	52.837,0	16.153,0
Empréstimos Aprovados	20.582,0	10.799,0	2.768,0	9.400,0	9.275,0
Número de Empréstimos Aprovados	93	169	48	73	170
Desembolsos	19.777,0	6.883,0	3.393,5	6.800,0	4.960,0
Gastos Administrativos	1.631,0	663,0	160,8	351,1	91,0
Número de países membros	188	48	77	67	18
Número de países mutuários	79	26	53	45	18
Qualificação de crédito	AAA	AAA	AAA	AAA	AA-
Indicadores operacionais e financeiros					
Capital pago/Capital subscrito	6%	4%	8%	5%	58%
Gastos Administrativos/Empréstimos Aprovados	8%	6%	6%	4%	1%
Coeficiente de capital ponderado em função do risco [4]	3,66	3,31	2,04	3,22	2,35
Coeficiente de alavancagem[5]	0,58	0,52	0,17	0,31	1,70
Valor médio dos projetos[6]	221,3	63,9	57,7	128,8	54,6

Fonte: Estados financeiros e relatórios anuais, 2012.

Notas: [1] Valores convertidos da unidade africana (UA) para dólar dos Estados Unidos pela taxa equivalente a 1 UA = 1,53692 US dólar.
[2] Considerou-se como capital exigível o valor de US$ 1.104,20 milhão de recursos subscritos mas ainda não pagos.
[3] Capital pago + lucros retidos.
[4] Relação entre os empréstimos pendentes de reembolso e o patrimônio.
[5] Relação entre os empréstimos pendentes de reembolso e o patrimônio + o capital exigível (empréstimos pendentes/capital total).
[6] Relação entre o valor e o número dos empréstimos aprovados.

Em termos de magnitude de capital, merece destaque o BIRD, de um lado, com um capital subscrito em torno de US$ 205,4 bilhões, e a CAF, de outro, com um capital de US$ 6,3 bilhões. Nesse intervalo, encontram-se o ADB, com US$ 163,1 bilhões, o BID e o Banco Africano com, respectivamente,

US$ 116,9 bilhões e US$ 100,2 bilhões de capital subscrito. Com respeito à composição do capital, é interessante observar a relação entre capital pago (*paid in*) e capital subscrito, medida que é estabelecida pelos respectivos convênios constitutivos em função da estrutura acionária dos bancos. Observa-se certa constância entre as instituições de caráter global e regionais – 6% em média – e uma diferença acentuada na CAF, que apresenta uma relação de 58% entre estas duas categorias da composição de capital. Essa diferença reflete a estrutura acionária deste organismo – majoritariamente composta por países de menor desenvolvimento relativo, que lhe impõem a necessidade de atuar com um volume maior de recursos efetivamente disponíveis (capital pago), limitando a magnitude de seu capital subscrito, relativamente pequeno quando comparado com as demais instituições.

Do ponto de vista operacional, observa-se que o BIRD é o banco que apresentou o maior volume de aprovações de empréstimos (US$ 20,6 bilhões) e de desembolsos (US$ 19,8 bilhões) em 2012. O BAfD, por sua vez, é a instituição com menores índices de aprovações e desembolsos com, respectivamente, US$ 2,8 bilhões e US$ 3,4 bilhões no ano. O BID, o BAsD e a CAF apresentaram certa similaridade em termos de aprovações no período, sendo que este último desembolsou relativamente menos que seus pares, com cerca de US$ 5,0 bilhões direcionados à execução de seus projetos. Sobre essas informações, pode-se inferir que o desempenho do BIRD justifica-se pela sua atuação global, refletida no grande número de países elegíveis para financiamento (79 países), além de um valor médio dos projetos aprovados significantemente acima dos demais organismos. Com relação ao BAfD, os baixos volumes de aprovações e desembolsos podem ser atribuídos ao fato de que parte substancial dos países elegíveis para financiamentos no banco (49 países de um total de 53) são também elegíveis para receber empréstimos, em condições concessionais, do Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), braço concessional do Grupo do BAfD. Isto faz com que esse banco tenha sua atuação limitada à concessão de financiamentos integrais a basicamente quatro países, além de contribuir com financiamentos compartidos (*blend*), com os recursos do FAD para aqueles países mais pobres. O desempenho da CAF chama a atenção por ter um capital bastante inferior ao dos demais organismos e um número de mutuários relativamente limitado (dezoito países), e ter sido capaz de manter um volume de aprovações equiparado ao do BID e do BAsD, além de um nível de desembolsos nada desprezível para um banco de sua magnitude. Os números apresentados pela CAF ilustram que esse organismo atua de maneira diferenciada quando comparado com os demais BMDs, focado em operações de curta maturação e com uma carteira de financiamento relativamente equilibrada em termos de empréstimos com risco soberano e não soberano, permitindo-lhe um retorno mais rápido sobre o capital investido.

A tabela 2 registra, ainda, alguns indicadores de desempenho operacionais e financeiros. Observa-se que o BIRD é o organismo que apresentou maior relação entre gastos administrativos e empréstimos aprovados no período (8%), e a CAF a menor relação entre os bancos analisados (1%). O BID e o BAfD, por sua vez, possuem uma relação similar com respeito a esse indicador, em torno de 6%, já o BAsD apresentou um coeficiente de 4%. Pode-se inferir, neste contexto, que o BIRD apresentou custos operacionais mais elevados para preparar suas operações de financiamento e a CAF, por seu turno, constitui-se como o banco cujos projetos são os menos dispendiosos. Uma possível justificativa para os custos operacionais mais elevados do BIRD seria sua escala global de atuação, com impactos marcantes em termos de custos operacionais, além da maior complexidade de seus projetos e o escopo temático mais abrangente. Do ponto de vista da CAF, sua atuação em escala sub-regional e a relativa baixa complexidade de suas operações, focadas em projetos de investimentos, sobretudo nos setores de infraestrutura viária e urbana, explicam seus custos operacionais mais baixos. Outro indicador que

chama a atenção é o grande número de projetos aprovados pelo BID e a CAF durante o período – 167 e 170 projetos, respectivamente –, os quais representam quase o dobro das operações realizadas pelo BIRD (93 projetos), refletindo o imenso dinamismo destas instituições nas regiões em que atuam.

Merece destaque na comparação entre os BMDs os indicadores de suficiência e solidez financeira. Na tabela 2, são apresentados dois destes indicadores: os coeficientes de adequação de capital, conceitos estrito e amplo. Os dois indicadores avaliam o grau de alavancagem das instituições, levando em conta a relação entre a carteira de empréstimos pendentes de reembolso, ou seja, aqueles recursos que foram desembolsados, mas ainda não repagados, e o capital. A diferença entre os dois indicadores é que o de conceito estrito inclui como capital somente os valores referentes ao patrimônio,[6] enquanto o de conceito amplo inclui, também, os valores relacionados ao capital exigível. Observa-se que para o período analisado todos os organismos apresentaram graus de alavancagem substancialmente abaixo dos requisitos mínimos previstos nos Acordos de Basileia III,[7] que equivale a uma relação entre empréstimos e capital de 12,5. Essa situação é reforçada quando se avalia o coeficiente de adequação de capital no conceito amplo, indicando a relação entre empréstimos e capital total. Com exceção da CAF que, pelas suas particularidades, apresenta um grau de alavancagem superior aos demais – esse indicador se apresenta substancialmente inferior a 1, significando que esses bancos estão operando com margens muito baixas de alavancagem financeira, abaixo inclusive do já conservador "coeficiente de alavancagem 1 a 1", característica da prudência financeira dos BMDs.[8]

Nesse aspecto, tendo em vista a exagerada prudência financeira e o elevado grau de aversão ao risco de grande parte dos BMDs, ganha corpo o debate existente sobre a necessidade de esses organismos se reestruturarem, por meio da adoção de políticas operacionais mais pragmáticas e flexíveis. Deste modo, amplia não somente o volume de recursos financeiros para novos projetos mas, também, oferece mecanismos de financiamentos inovadores, atendendo de maneira mais efetiva a necessidade dos países mutuários.

3 A DINÂMICA DO RELACIONAMENTO DO BRASIL COM OS BMDs (1990-2012)

As estratégias do relacionamento do país com os principais BMDs obedecem a critérios econômicos e políticos, apresentando pontos de inflexão marcantes a partir da estabilização monetária com a introdução do Plano Real (1994). Nesse particular, observa-se uma elevação substancial dos principais fluxos financeiros com os BMDs a partir de 1994, sendo que a partir de 2008 os empréstimos aprovados e os desembolsos apresentaram crescimento expressivo, chegando a atingir, no seu conjunto, em média anual, US$ 7,5 bilhões e US$ 5,3 bilhões, respectivamente.

Como pode ser observado no gráfico 1, que apresenta a evolução dos principais fluxos financeiros com o BIRD, BID e CAF para o período 1990-2012, o volume de aprovações das três instituições avançou significativamente a partir de 1990, de um patamar de US$ 2,0 bilhões anuais, em média,

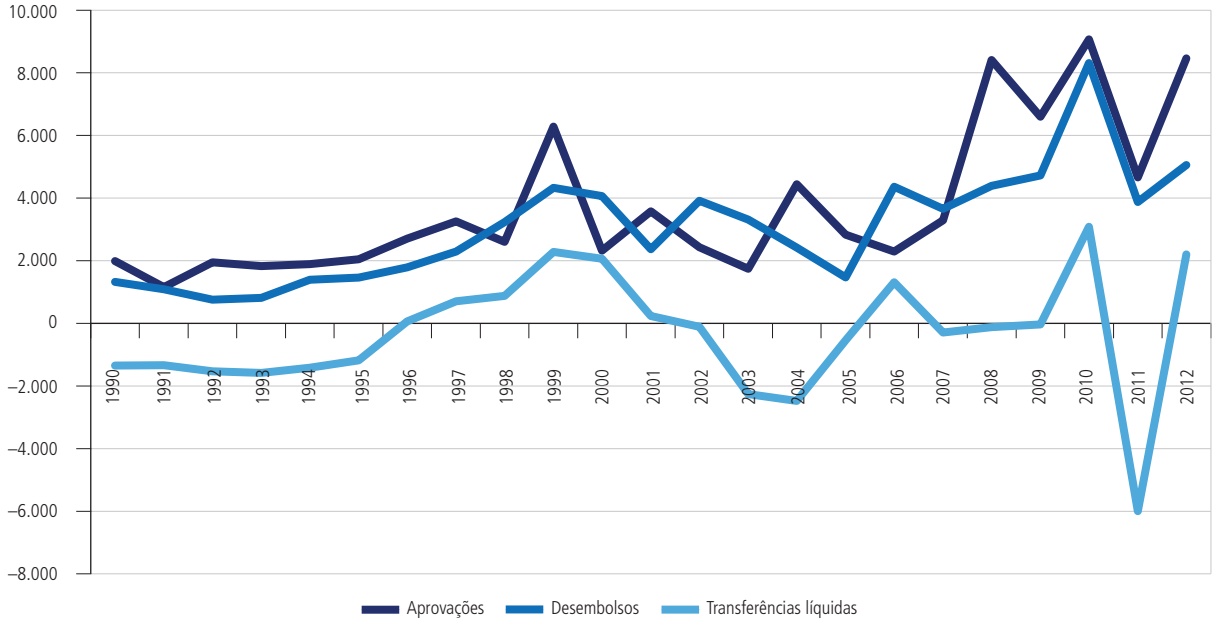
6. Considera-se como patrimônio o somatório entre o capital pago (*paid in*) e os lucros retidos no período.

7. Em termos de alavancagem financeira, os Acordos de Basileia III preveem como sendo de 8% o requisito mínimo de capital para empréstimos do setor bancário privado, o que equivale a uma relação entre empréstimos e capital de 12,5 (conceito estrito).

8. O "coeficiente de alavancagem 1 a 1" significa que o volume total de empréstimos pendentes de desembolso não pode exceder o capital total.

para mais de US$ 8,0 bilhões anuais no final do período, o que equivale a um crescimento de cerca de 300% no volume de recursos aprovados.

GRÁFICO 1
Fluxos financeiros com o BIRD, o BID e a CAF (1990-2012)
(Em US$ milhões)



Fonte: BIRD, BID e CAF.

É importante notar a volatilidade apresentada pela curva de aprovações de financiamento e desembolsos, que foram determinadas basicamente em função das estratégias de relacionamento do Brasil com esses organismos. Dessa forma, observa-se que é a partir de um processo de ajustamento e estabilização da economia, com o Plano Real de 1994, que os fluxos anuais de novos financiamentos passaram a crescer de maneira consistente. Até 2006, as curvas de aprovações e desembolsos apresentaram crescimento com grandes oscilações, evoluindo significativamente em períodos de crise econômica (1999 e 2004), e declinando em períodos de relativa normalidade da atividade econômica. Esse movimento justificou-se em função da contratação de empréstimos de caráter programático, de valores relativamente elevados e de rápido desembolso, que tinham como objetivo, fundamentalmente, suprir o país de recursos financeiros com vistas ao fechamento das contas do balanço de pagamentos. Após a contratação dessas operações, tanto o volume de novas contratações quanto de desembolsos declinaram, tendo em vista a limitação de recursos, seja em função da exposição dos bancos ao país ou da escassez relativa de recursos dos próprios organismos.

O relacionamento do Brasil com esses bancos multilaterais apresentou modificações consideráveis, notadamente a partir de 2007, refletindo um novo patamar de volume de financiamentos e de desembolsos. O principal fator que determinou esse comportamento foi o direcionamento dos créditos dos BMDs aos estados e municípios brasileiros; esta é uma política deliberada do governo federal tendo em vista a grande pressão exercida por esses entes da federação para a obtenção de financiamentos com vistas a atender à demanda por projetos, em sua maioria na área de infraestrutura física.

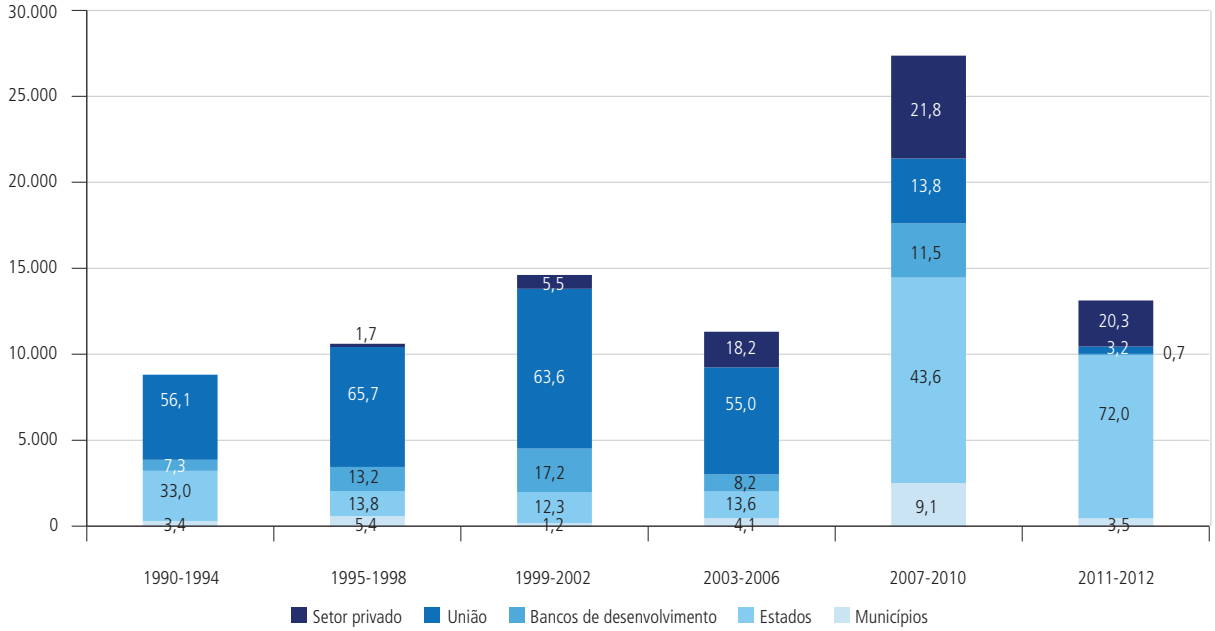
De outro lado, no mesmo gráfico 1, que também ilustra a evolução das transferências líquidas,[9] observa-se que elas se alternam por períodos, exercendo pressão negativa sobre o balanço de pagamentos entre 1990 e 2012. A dinâmica destas contas depende muito do tipo de empréstimos e dos períodos de carência e de pagamento dos empréstimos, além, obviamente, dos juros e taxas. Os empréstimos de ajustamento setorial ou estrutural geralmente desembolsam rápido em duas tranches, algo que não caracteriza os empréstimos de investimento. De igual forma, em 2011 foi registrada uma significativa amortização, que obedeceu a um pré-pagamento de dívida antiga com a finalidade de possibilitar maior nível de contratações, tendo em vista que o Brasil já tinha superado o seu limite de exposição com o BIRD (*single borrower limit*).

O gráfico 2 apresenta a distribuição dos empréstimos aprovados por esses organismos multilaterais por entes da federação, setor privado e bancos de desenvolvimento, levando em consideração os mandatos dos presidentes Collor-Itamar Franco (1990-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e os dois primeiros anos da presidente Dilma Rousseff.

GRÁFICO 2

Empréstimos aprovados à União, estados, municípios, bancos de desenvolvimento e setor privado (1990-2012)

(Em US$ milhões e em %)



Fonte: BIRD, BID e CAF.

Com respeito à distribuição dessas operações pelos entes da federação, observa-se que de 1990 até 2006 prevaleceram os financiamentos ao governo federal, que em média receberam cerca de 60% dos novos empréstimos, enquanto os entes subnacionais participaram com 22% desses recursos. A partir de 2007, observa-se uma mudança substancial na alocação da carteira de projetos dos BMDs para o Brasil. Houve um forte redirecionamento das operações para os entes subnacionais, que passaram a participar com mais de 52% dos recursos aprovados, quando a União viu diminuir sua participação para cerca de 14%. Essa tendência alocativa se aprofunda nos dois primeiros anos do governo Dilma Rousseff, quando

9. As transferências líquidas correspondem aos fluxos líquidos (desembolsos e amortizações) menos os juros pagos.

os recursos destinados aos estados e municípios alcançaram mais de 75% do total das aprovações, enquanto a União participou com apenas 3% desses recursos.

O redirecionamento dos financiamentos dos bancos multilaterais para os estados e municípios obedeceu a uma estratégia deliberada entre o governo federal e os bancos e foi determinada, majoritariamente: *i)* pela situação financeira solvente da grande maioria dos estados, resultado da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal; *ii)* pelo desinteresse do governo federal em tomar novos financiamentos internacionais, tendo em vista as restrições fiscais prevalecentes[10] e a posição de credor externo líquido do país; e *iii)* pela necessidade dos bancos em procurar novos mercados e modalidades de financiamento como forma de justificar sua atuação no Brasil.

É importante observar, também, por meio do gráfico 2, a participação não desprezível do setor privado no total dos financiamentos ao Brasil, principalmente a partir de 2003. Esses recursos foram alocados majoritariamente pelo BID e pela CAF, em projetos de pequeno e médio porte, concentrados nas áreas de geração e distribuição de energia elétrica e concessão de rodovias, no caso do BID, bem como de infraestrutura física e capital de giro a empresas privadas, no âmbito da CAF.11

Com relação às aprovações direcionadas aos bancos de desenvolvimento, vale mencionar a grande participação desses bancos no total das aprovações ao país, notadamente nos períodos compreendidos entre 1995-1998, 1999-2002 e 2007-2010. A maior parte desses recursos foram alocados ao Banco do Nordeste (BNB) e, principalmente, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de financiamentos de caráter multissetorial e de valores relativamente elevados, voltados, em sua maioria, ao financiamento da pequena e média empresa.[12]

A distribuição regional dos empréstimos aprovados aos entes subnacionais pode ser visualizada pelo gráfico 3. Observa-se, de início, o crescimento exponencial do montante de recursos aprovados aos estados e municípios brasileiros a partir do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que passou de um patamar médio de US$ 2.300 milhões nos quatriênios anteriores, para mais de US$ 14 milhões no período 2007-2010. Como já mencionado, esse foi o resultado de política deliberada do governo federal com vistas a suprir forte demanda de recursos por parte dos entes subnacionais. Em termos de distribuição regional das aprovações de financiamentos, nota-se claramente uma concentração das aprovações nas regiões Sudeste e Sul, as mais ricas do país, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, as mais pobres. As primeiras absorveram, em média, para os períodos avaliados, cerca de 63% dos financiamentos conferidos, sendo que nos intervalos de 1990-1994 e 2002-2010 concentraram aproximadamente 80% e 71% dessas operações, respectivamente. As regiões Norte e Nordeste, por sua vez, contribuíram, em média, com aproximadamente 34% das operações aprovadas no mesmo período, tendo apresentado colaborações significativas principalmente no intervalo 2003-2006, com 56% das aprovações. A região Centro-Oeste, por sua vez, não apresentou

10. Tendo em vista que os recursos decorrentes de operações de financiamento externo não elevam, por definição, as dotações orçamentárias do governo, as quais são determinadas em função das metas fixadas de *superavit* fiscal, as áreas setoriais (ministérios) não têm incentivos financeiros em tomar esses financiamentos, que são, também, fortemente monitorados pelo MPOG e MF. Nessa perspectiva, deixa de existir a motivação financeira para a obtenção de financiamentos externos, prevalecendo, entretanto, motivações de outras índoles, vinculadas, normalmente, ao valor agregado que um financiamento deste tipo pode vir a gerar, notadamente em termos de conhecimento e inovações setoriais.

11. É importante mencionar que a participação dos empréstimos ao setor privado na carteira da CAF no Brasil é bastante significativa, representando mais de 66% das aprovações durante o período 2001-2012.

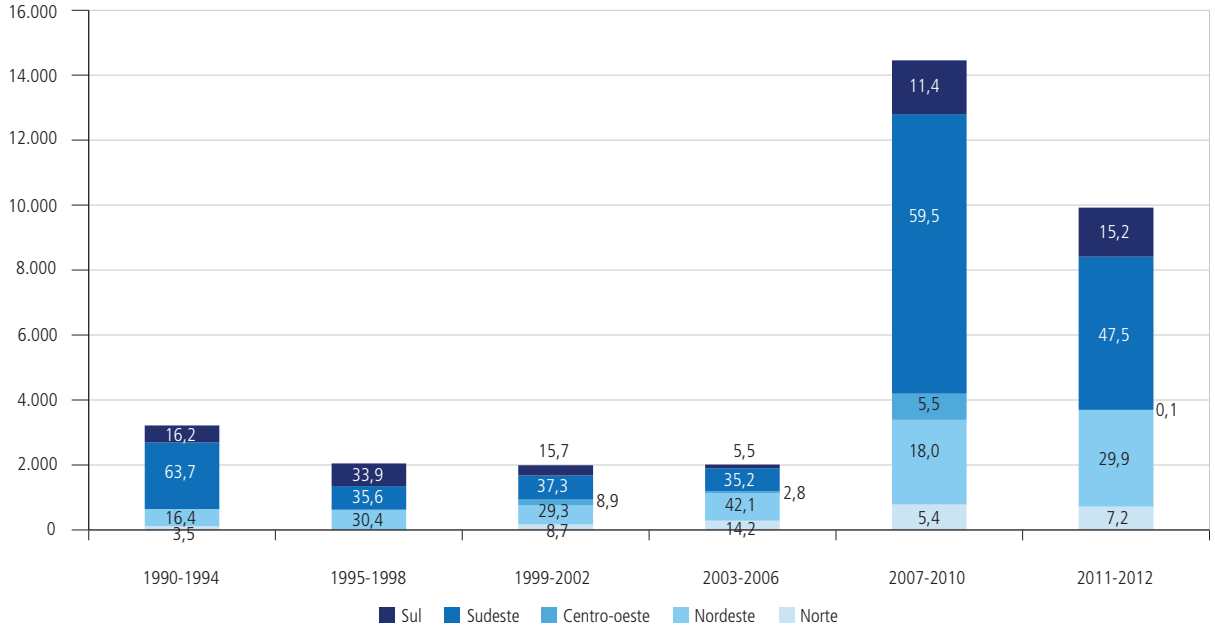
12. Para se ter uma ideia, durante o período 1995-2010 foram aprovadas, pelo BID, oito operações ao BNDES, por um valor total de US$ 7.500 milhões, todas vinculadas ao financiamento de pequenas e médias empresas brasileiras.

participação significativa nas aprovações de projetos aos entes subnacionais, muito embora no período 1999-2002 tenha contribuído com cerca de 9% dos projetos.

GRÁFICO 3

Empréstimos aprovados pelo BIRD, BID e CAF aos estados e municípios por região (1990-2012)

(Em US$ milhões e em %)



Fonte: BIRD, BID e CAF.

Alguns elementos são determinantes para a obtenção de financiamentos de bancos multilaterais no Brasil por parte de entes subnacionais, entre eles a capacidade institucional de concepção e execução de projetos, a capacidade de articulação com o governo federal, garantidor da operação, e com os bancos financiadores, além de condições financeiras propícias para a obtenção do financiamento. A articulação satisfatória desses três elementos justifica, em parte, a preponderância das regiões Sudeste e Sul sobre as demais regiões do país. Aliado a isso, pode-se citar a falta de uma política explícita por parte do governo federal em direcionar os financiamentos dos BMDs para as regiões mais pobres do país, como estratégia de amenizar desigualdades regionais, além da tendência natural dos bancos em trabalhar com aqueles "clientes" com capacidade institucional mais desenvolvida, facilitando e agilizando os processos de preparação e execução das operações de financiamento.

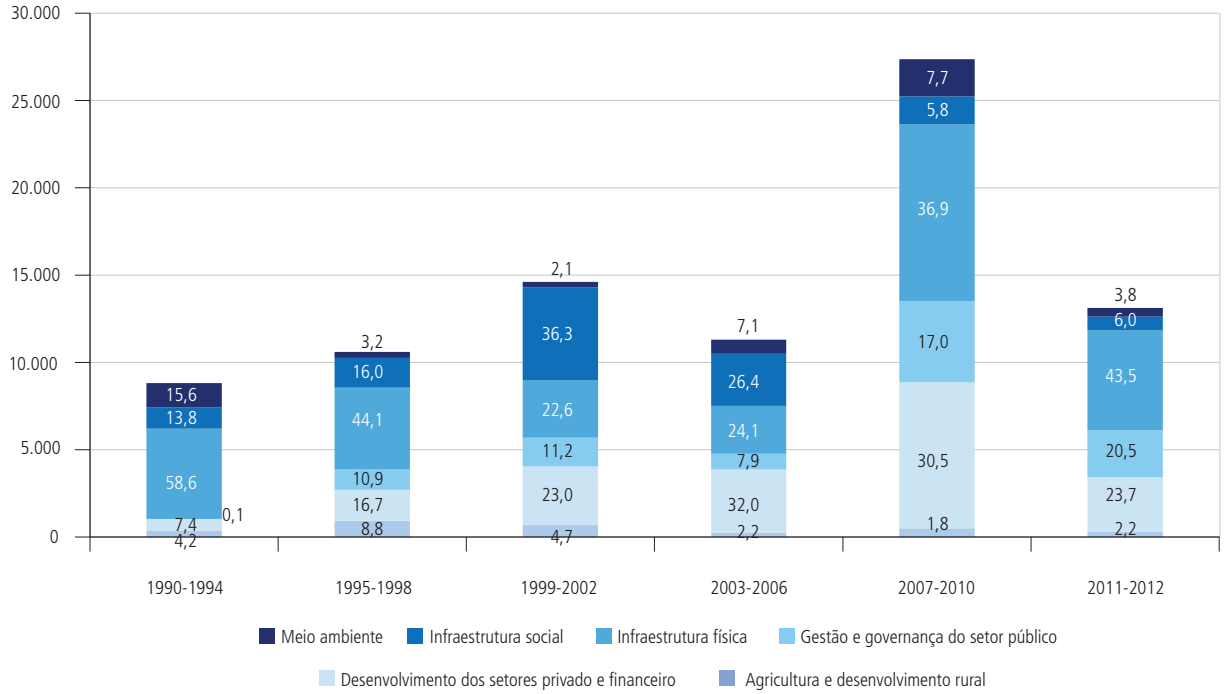
O gráfico 4 apresenta a distribuição setorial da carteira de projetos aprovados ao Brasil.[13] De uma maneira geral, observa-se que a atuação dos bancos é concentrada em alguns setores específicos, refletindo as prioridades, características e estratégias de cada banco. Nessa perspectiva, o setor de infraestrutura física é o que apresenta participação média mais elevada durante o período estudado, destacando-se que nos intervalos 1990-1994, 1995-1998 e 2011-2012 apresentou participação relativa de mais de 40% do total dos empréstimos aprovados. Não obstante a participação desse setor

13. Tendo em vista o grande número de setores elencados nas informações fornecidas pelos bancos e a não necessária correspondência na classificação de cada um desses setores por BMD, optou-se por um exercício de compatibilização, discricionária, entre os setores mais relevantes de cada organismo.

apresente variações para cada um dos bancos analisados,[14] sua preponderância com relação aos demais setores se justifica pela necessidade estrutural do país em investimentos nessa área, notadamente em transportes, desenvolvimento urbano e saneamento básico, principais componentes desse setor.

GRÁFICO 4

BIRD, BID e CAF: empréstimos aprovados ao Brasil por setores (1990-2012)
(Em US$ milhões e em %)



Fonte: IRDB, IDB e CAF.

O setor de infraestrutura social, por sua vez, apresentou participação média para o período de aproximadamente 17%, tendo sido importante nos períodos 1999-2002 e 2003-2006, com cerca de 36% e 26% das operações aprovadas, respectivamente. É interessante notar que em períodos mais recentes, a participação desse setor na carteira de empréstimos aprovados diminuiu substancialmente, tendo representado cerca de 6%, em média, entre 2007 e 2012, apesar da ênfase dada pelos BMDs nas suas respectivas estratégias de atuação no Brasil. A este respeito, vale mencionar, de um lado, o relativo desinteresse do governo federal em contratar novas operações vinculadas ao setor social, notadamente nas áreas de educação e saúde, as quais apresentam volume substancial de recursos vinculados ao orçamento da União e, de outro, a agenda dos estados e municípios, que passa a privilegiar investimentos em infraestrutura física.

14. O BID foi o BMD que mais aprovou empréstimos ao setor de infraestrutura física no período 1990-2012, tanto em termos absolutos quanto relativos: cerca de US$ 15 bilhões ou 43,5% do montante aprovado ao Brasil por este banco. Logo em seguida vem o BIRD, com aproximadamente US$ 12,5 bilhões em empréstimos aprovados ao setor, 33,6% de sua carteira com o Brasil no período. Por último, a CAF que, embora tenha aprovado um total bem menor que seus pares em termos absolutos (cerca de US$ 3,5 bilhões), em termos relativos, o percentual aprovado ao setor (28%) não ficou muito atrás do BIRD. Estes dados evidenciam o fato de que a atribuição de elevada importância ao financiamento de infraestrutura física foi característica comum à atuação dos três BMDs no Brasil durante o período.

Com relação ao setor desenvolvimento do setor privado e financeiro, que abrange as operações direcionadas aos bancos de desenvolvimento bem como ao setor privado, no caso do BID[15] e da CAF, se observa uma participação média em torno de 22% ao longo do período avaliado, com ênfase para os intervalos 2003 e 2010, quando os recursos destinados a esse setor representaram mais de 30% da carteira de projetos aprovados. A justificativa para a significativa alocação de recursos nesse setor está nos projetos de interesse do BNDES financiados pelo BID que, entre 2003 e 2010, representaram US$ 4 milhões de recursos alocados para esse banco, bem como o início mais efetivo das operações da CAF no Brasil, a partir de 2007, em que mais de 60% dos recursos aprovados ao país destinaram-se ao setor privado.

O setor gestão e governança do setor público passou a ter participação relativa a partir do período 2007-2010. Nele estão os projetos voltados à modernização do estado e de apoio à política econômica, com características diferenciadas dos projetos de investimentos tradicionais, geralmente de valor relativamente elevado e de rápido desembolso. Esses projetos inauguram uma nova forma de os bancos multilaterais atuarem no Brasil, notadamente o Banco Mundial, com foco na estruturação de projetos com maior valor agregado, de abordagem multissetorial e com desembolsos não vinculados a gastos intrínsecos ao projeto, mas ao alcance de metas vinculadas a políticas globais e setoriais específicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado, o Brasil possui um longo histórico de relacionamento com os BMDs, ocupando grande papel no mercado de financiamentos para o desenvolvimento, tanto como mutuário quanto como acionista de diversas instituições multilaterais. Não obstante os valores referentes aos fluxos financeiros com essas instituições sejam substanciais do ponto de vista dos organismos, o que posiciona o país como um importante *player* nesse mercado, em termos da economia brasileira e de seus bancos de desenvolvimento, esses valores apresentam-se pouco expressivos. Os próprios BMDs se consideram um *niche player* em relação ao tamanho da economia do Brasil. Para ilustrar melhor este ponto, por exemplo, em 2012, os desembolsos dessas instituições (BIRD, BID e CAF) ao Brasil corresponderam a 6,3% dos desembolsos do BNDES, que atingiram US$ 80 bilhões.

No entanto, esses bancos desempenham papel considerável, principalmente em termos de geração de conhecimento e da capacidade de se associarem ao governo para definir potenciais áreas e formas de atuação que explorem vantagens comparativas e resultem em projetos de elevado valor agregado. No caso do Brasil, esse é um fator particularmente importante, tendo em vista as características da carteira de empréstimos dos BMDs, concentrada nos entes subnacionais, em que a ação catalisadora desses organismos é fundamental para a concepção e execução de projetos de qualidade. Vale salientar que cada vez mais a carteira de projetos com esses organismos privilegia setores mais intensivos em conhecimento, com abordagem multissetorial e valores relativamente elevados de financiamentos, o que os torna especialmente atraentes para os governos subnacionais.

A agenda atual de discussões dos BMDs concentra-se em três vetores principais: *i)* adicionalidade de recursos financeiros para o financiamento de novos projetos, notadamente na área de infraestrutura, em um ambiente onde a principal restrição a novos aportes de capital vincula-se à crise econômica que atinge grande parte de seus principais acionistas; *ii)* maior agilidade no atendimento de demandas

15. Para o BID, leva-se em consideração somente aqueles financiamentos originários do capital ordinário do banco, estruturados pelo Departamento de Financiamento Estruturado e Corporativo – Structured and Corporate Finance Department (SCF).

apresentadas pelos países mutuários, em especial no que diz respeito à promoção de instrumentos financeiros inovadores e procedimentos menos complexos em termos de preparação de operações de financiamentos; e *iii)* flexibilização das estruturas atuais de governança, de modo a proporcionar participação mais efetiva e, consequentemente, maior empoderamento dos países mutuários, como reflexo da nova ordem de forças na economia mundial.

As dificuldades em se obter avanços significativos na adoção desta agenda, além da necessidade política de maior reafirmação dos países emergentes no cenário financeiro global, têm fomentado diversas iniciativas de criação de novos bancos multilaterais, a exemplo do recém-criado Banco do Sul e do Banco de Desenvolvimento dos BRICS, que se encontra em fase avançada de negociação entre os países deste agrupamento.

REFERÊNCIAS

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório anual**, vários números.

BIRD – BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Anual**, 2012.

CAF – BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. **Relatório anual**, vários números.

GURRIA, J. A.; VOLCKER, P. **The role of the multilateral development banks in emerging market economies**. Carnegie endowment for international Peace; EMP Financial Advisors, LLC; Inter-American Dialogue, 2001. Disponível em: <htpp://www.thedialogue.org>.

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. *In*: OCAMPO, J. A. (Comp.). **Cooperación financiera regional**. Santiago, Chile: Cepal, 2006.

PRADA, F. **World Bank, Inter-American development bank and Subregional development banks in Latin America**: Dynamics of a System of Multilateral Development Banks. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2012. (ADBI Working Paper, n. 380).

SAGASTI, F. **La Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina**. Unidad de Estudios Especiales, Cepal, Santiago, Chile, 2002.

SAGASTI, F.; PRADA, F. Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa. *In*: OCAMPO, J. A. **Cooperación financiera regional**. Santiago, Chile: Cepal, 2006.

TITELMAN, D. La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y Caribe. *In*: OCAMPO, J. A. **Cooperación financiera regional**. Santiago, Chile: Cepal, 2006.

WORLD BANK. **Annual report**. Vários números.

A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO: ESTUDO DE CASO DO VIVA RIO NO HAITI

Guilherme de Oliveira Schmitz*

RESUMO

O presente estudo analisa a presença da organização não governamental (ONG) brasileira Viva Rio no Haiti, como parceiro da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). O caso em tela apresenta-se notório na atuação da sociedade civil brasileira na CSSD. No que tange ao aspecto da internacionalização de suas atividades e à sua presença em outros países, entretanto, ainda é um caso desviante quando comparado a outras Organizações para o Desenvolvimento não Governamentais (ODNGs) brasileiras, tendo em vista a reduzida porém crescente presença destas organizações na CSSD. Ao resgatar as formas pelas quais o governo nacional, as organizações internacionais, as corporações transnacionais e ODNGs do Norte interagem com as ODNGs do Sul Global, torma-se claro que a prática na sociedade civil brasileira ainda é tímida em função da incipiente internacionalização da própria sociedade e também de aspectos ligados ao governo brasileiro.

Palavras-chave: sociedade civil; ONGs; Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento; ajuda para o desenvolvimento.

BRAZILIAN CIVIL SOCIETY AND DEVELOPMENT SOUTH-SOUTH COOPERATION: THE VIVA RIO HAITI STUDY CASE

ABSTRACT

The present study analyses the presence of Brazilian NGO Viva Rio in Haiti, as partner of South-South Cooperation for Development. It is stated that the case in question presents itself as a markable case of Brazilian Civil Society working on the South-South Cooperation for Development, by still a deviant case when compared to other Brazilian ODNGs – regarding the aspect of internationalization of their activities and their presence in another nation- since the reduced, though growing, presence of these organizations in South-South Cooperation for Development. By rescuing the ways in which the National Government, International Organizations, transnational corporations and Northern Non-Governmental Development Organization interact with NGOs in the Global South, it becomes clear that the practice in civil society is still limited due to the incipient internationalization of Brazilian society itself and the government, even over the stimuli of foreign agencies.

Keywords: civil society; NGOs; Development South-South Cooperation; development aid.

JEL: F35; L31; K34.

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

1 INTRODUÇÃO

As Organizações para o Desenvolvimento não Governamentais (ODNGs), nos últimos sessenta anos, definitivamente conquistaram seus espaços e reconhecimento como atores de apoio ao desenvolvimento. Pode-se citar inúmeras dessas organizações que ganharam notoriedade perante a sociedade civil global, tais como OXFAM,[1] Greenpeace,[2] ActionAid,[3] entre outras. Apesar de suas diferentes abordagens perante o desafio do desenvolvimento, estas grandes organizações possuem em comum a característica de serem originárias de países desenvolvidos e atuarem na lógica da relação Norte-Sul. Elas são o objeto de estudo deste trabalho que, no entanto, delimita sua análise ao caso de ODNGs oriundas de países em desenvolvimento – mais especificamente, do Brasil – que avançaram para uma atuação global.

Em 2011, Busan, na Coreia do Sul, foi palco do IV Fórum de Alto Nível para a Efetividade da Ajuda. Milhares de agentes do desenvolvimento reuniram-se naquele que foi até então o maior encontro de representantes de governos, organizações da sociedade civil e doadores privados. O evento foi uma comprovação do já observado incremento da participação das ODNGs no debate acerca dos aprimoramentos dos esforços para a conclusão das metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), até 2015.

Neste contexto, a participação na área do desenvolvimento de atores além dos governos permanece ainda pouco explorada pelos acadêmicos, sendo limitada a pequenas menções a atuação de entidade subestatais, organizações não governamentais (ONGs), empresas transnacionais. Não há, de fato, a devida análise acerca dos interesses, desafios e consequências da repercussão dessas ações em temas globais relacionados ao desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho é apontar os fatores que corroboram para a internacionalização da sociedade civil brasileira como parceiro para o desenvolvimento econômico e social de outros países. Dessa forma, o problema da pesquisa surge quando buscou-se saber se a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) é uma iniciativa exclusiva do Poder Executivo federal, se existe envolvimento significativo por parte das organizações da sociedade civil brasileira nas atividades de CSSD e se essas organizações podem vir a se converter em motores da cooperação.[4]

A escolha do Viva Rio como objeto deste estudo de caso justifica-se pela ampla divulgação dos projetos e relatórios de atividades da organização e pelo reconhecimento de sua presença na CSSD e em relatórios internacionais ligados à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), o que facilitaria o exame mais próximo das implicações observáveis para a causa da internacionalização de um ator da sociedade civil brasileira atuante na área do desenvolvimento. A ampla divulgação na mídia, no meio acadêmico e nos relatórios de organismo internacional faz pensar que se trata de um caso representativo de CSSD com agentes da sociedade civil brasileira.

1. A OXFAM trata-se de uma confederação de dezessete ONGs que trabalham conjuntamente para encontrar soluções para o problema da pobreza e da injustiça no mundo.

2. O Greenpeace é uma ONG de atuação global que tem como objetivo a defesa do meio ambiente.

3. O objetivo da ActionAid, ONG de atuação global, é erradicar a pobreza e a injustiça no mundo. Trabalha em parceria com as comunidades locais para garantir ao indivíduo acesso a alimentação, educação, infraestrutura urbana, bem como igualdade entre homens e mulheres, raças e etnias.

4. Em 30 de março de 2010, o escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) promoveu em Brasília uma oficina de trabalho acerca da Cooperação Sul-Sul. As questões sobre a sociedade civil na CSSD que orientaram os debates do dia foram a fonte que inspiraram a problemática deste trabalho.

Para que se alcançassem os objetivos propostos, foram examinados planos de trabalhos, relatórios de atividades divulgados pelo Viva Rio Haiti, estudos e pesquisas sobre sua atuação, bem como realizadas entrevistas com dirigentes da organização e funcionários que atuam ou atuaram tanto na sede do Viva Rio como na sua filial em Porto Príncipe. O método escolhido, a entrevista, apesar de suas limitações, é o instrumento mais válido para obter fatores subjetivos que influenciem na política de tomada de decisão, a motivação dos agentes envolvidos e o papel dos agentes em eventos de interesses (Rathbun, 2008). O tipo utilizado foi o de entrevistas semiestruturadas (*semi-estructure interviewing*), com o emprego de um roteiro para entrevistas abertas.

2 O CASO VIVA RIO NO HAITI

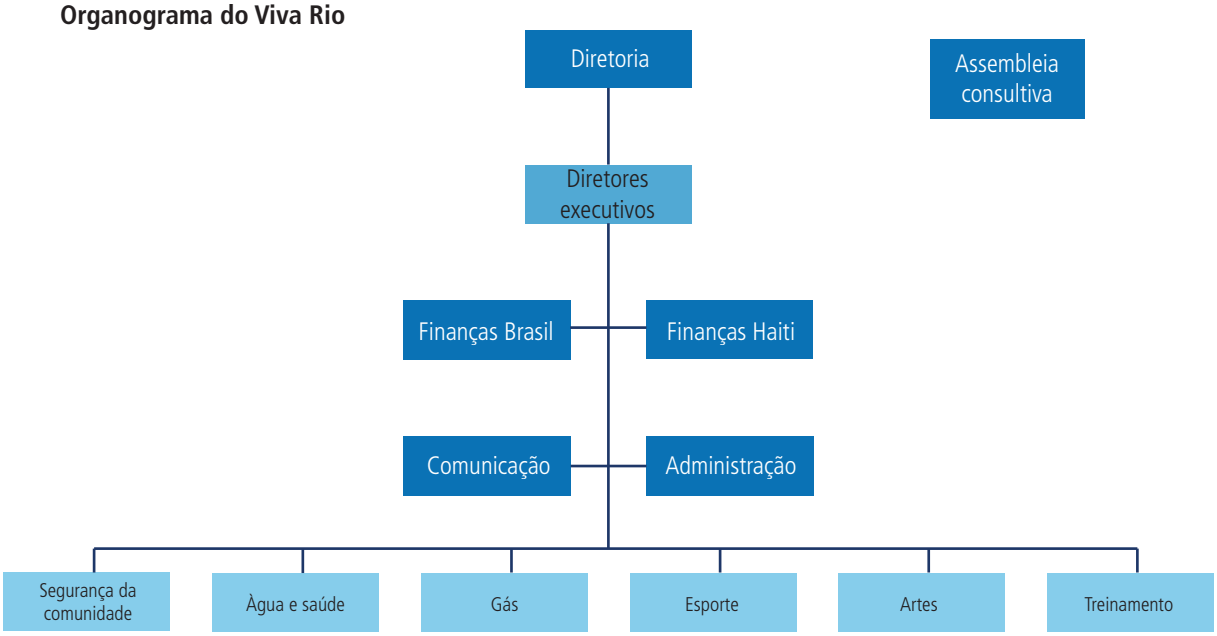
O Viva Rio é uma ONG fundada em 1993 por representantes de diversos setores da sociedade civil do Rio de Janeiro. Desde então, tendo obtido reconhecimento pelo seu trabalho social junto às comunidades de morro do Rio de Janeiro (Prêmio Colunistas Rio de Janeiro, na categoria *Cases* e Mídias Integradas, 2012) e, mais atualmente, às comunidades carentes do Haiti (Prêmio Faz a Diferença, categoria Mundo 2011). O reconhecimento do Viva Rio, por seus trabalhos de pesquisa, atividades de campo e formulação de políticas públicas, decorre de um processo de construção de uma imagem de responsabilidade e compromisso com causas ligadas ao objetivo da cultura de paz e inclusão social, como resposta à crescente violência que assola o Rio de Janeiro.

Com a visão institucional que preza por "uma sociedade que integre a segurança e direitos civis, justiça e liberdade, desenvolvimento e meio ambiente, modernidade e diversidade cultural", o Viva Rio trabalha em comunidades carentes expostas a uma realidade de violência, por meio da aplicação de "soluções inovadoras" para problemas sociais e ambientais e da mediação de conflitos. Atualmente, além da sede no Rio de Janeiro, a organização estabeleceu filiais em Macaé e em Porto Príncipe, no Haiti.

Com efeito, ao longo de sua história, o Viva Rio consolidou uma estrutura administrativa bastante complexa comum a ONGs de grande porte. Importantes modificações foram procedidas na sua estrutura institucional ao longo de sua trajetória, ao passo em que ampliava sua área de atuação. A abertura da filial no Haiti, inclusive, obrigou, por lei, que esta estrutura se tornasse ainda mais complexa, sobretudo naquilo que tange ao financiamento dos projetos fora do país. A legislação nacional, Lei nº 9.790/1999, dificulta a internacionalização da organização já que obriga que os recursos isentos de impostos sejam imperativamente gastos no Brasil. Por isso, a necessidade de que haja duas unidades administrativas para a contabilidade na organização do Viva Rio, uma para seus projetos nacionais e outra para seus projetos no Haiti (figura 1).

A estrutura administrativa é integrada pelas seguintes unidades, conforme organograma sintético:

FIGURA 1
Organograma do Viva Rio



Fonte: Viva Rio, 2012.

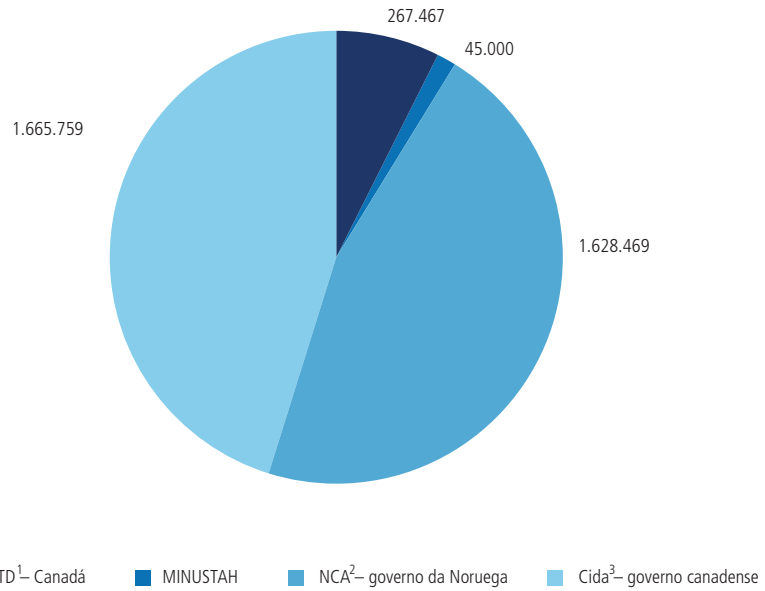
Pelas questões legais referidas, a fonte de financiamento do Viva Rio Haiti é separada da sua sede no Brasil. Os principais financiadores das atividades da organização no Haiti (gráfico 1) são o governo canadense e o norueguês, bem como o próprio orçamento da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Após o terremoto de 2012, o Viva Rio abriu uma conta para doações no Banco do Brasil (BB), de maneira a arrecadar fundos. Recentemente, os canadenses não renovaram seus contratos e não figuram mais entre os parceiros do Viva Rio Haiti. Há uma variedade de grupo e agências que financiam o Viva Rio, no entanto, em sua atuação no Haiti, restam apenas o patrocínio do governo da Noruega e o da MINUSTAH. A imprevisibilidade dos financiamentos levam alguns doadores bilaterais, ONGs internacionais e algumas Organizações de Sociedade Civil (OSCs) nacionais a questionarem acerca da capacidade de comprometimento de longo prazo do Viva Rio, em relação ao Haiti.

A internacionalização do Viva Rio implica processo de formalização das atividades da organização. Apesar de recente o seu papel como ator de CSSD, mudanças – graduais, mas com devida presteza – das práticas administrativas vêm sendo notadas no sentido de adequar e legitimar a organização como ONG captadora de recursos internacionais. Dessa forma, cuidados, como a elaboração de relatórios de atividades e de orçamento e o desenvolvimento e publicação de mecanismos de monitoramento e avaliação de suas atividades, vêm sendo tomados pela diretoria do Viva Rio. A instrumentalização do sítio eletrônico da ONG – em três línguas, português, inglês e francês – como meio de divulgação desses documentos marca a estratégia de divulgação do trabalho tanto no Brasil quanto no Haiti e, consequentemente, amplia o escopo de legitimidade e seriedade para os parceiros internacionais dos já reconhecidos esforços em âmbito doméstico.

GRÁFICO 1

Fonte de financiamento do Viva Rio no Haiti

(Em R$)



Fonte: Viva Rio (2010a).

Elaboração do autor.

Notas: [1]DFATD – Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada (Departamento das Relações Exteriores do Canadá).
[2] NCA – Norwegian Church Aid (Ajuda da Igreja Norueguesa).
[3] CIDA – Canadian International Development Agency (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional).

Destarte, os gastos do Viva Rio no Haiti são apresentados regularmente, por meio de relatórios financeiros, às agências doadoras de recursos. Esses relatórios demonstram a diversidade de áreas em que a organização está inserida no Haiti, tanto em setores ligados à segurança como à reconstrução e ao desenvolvimento. Nestes relatórios pode-se notar o custo que o processo de "formalização" da ONG enseja. Por exemplo, em 2008-2009, os custos indiretos e de coordenação, que seriam equivalentes aos custos administrativos do estabelecimento, alcançam conjuntamente o valor de R$ 753.034,00, significando 22,5% do orçamento do Viva Rio Haiti. Enquanto isso, o custo de divulgação – importante para difundir as ações da ONG e, assim, obter doações e recursos de parceiros – alcançam 3,75% do orçamento. A preocupação em desenvolver projetos com base em resultados implica gastos em pesquisa, monitoramento e avaliação, que comprometem aproximadamente 5,6% dos recursos. Ao todo, os gastos não referentes diretamente à realização dos projetos sociais atingem quase um terço do orçamento do Viva Rio Haiti, no valor de R$ 1.604.971,00 (tabela 1).

TABELA 1
Gastos do Programa Viva Rio Haiti (2008-2009)
(Em reais)

Setor	R$
Pesquisa	126.251
Suplemento de água da chuva	531.260
Suplemento de água manancial	320.019
Administração de resíduos sólidos	386.631
Gênero, saúde e direitos	143.664
Crianças, juventude e paz	137.173
Esporte e arte – centro comunitário	170.646
Segurança – material de treino, intercâmbio e eventos	411.226
Acordo de paz	195.091
Comunicação	125.167
Cooperação técnica	246.014
Monitoramento e avaliação	60.519
Coordenadas gerais	482.242
Custos indiretos	270.792
Total	**3.335.903**

Fonte: Viva Rio (2010a).
Elaboração do autor.

2.1 O Viva Rio no Haiti: triangulação societária e mediação social

O amadurecimento do trabalho do Viva Rio nas comunidades do Rio de Janeiro e a experiência obtida o credenciaram para expandir suas fronteiras de atuação, partindo para uma atuação global. O reconhecimento do trabalho da organização na cidade do Rio de Janeiro e a *expertise* adquirida em alguns temas relacionados à governança global alçaram-no para o patamar de entidade de caráter consultivo na Organização das Nações Unidas (ONU). A partir da participação dos dirigentes do Viva Rio no debate acerca do desarmamento e do combate à droga no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Viva Rio foi convidado pela ONU para atuar na reconstrução do Estado haitiano.

O estabelecimento do Viva Rio no Haiti data de 2006, com o apoio de OSCs da Noruega e do Canadá e iniciou-se por meio de um trabalho de consultoria que, posteriormente, se ampliou para uma operação em Porto Príncipe, nos bairros de Bel Air, Cité Soleil, Bom Repos e Arcaye, nos setores de saúde, educação, meio ambiente e segurança comunitária. Estes setores são os mesmos da atuação do Viva Rio no Rio de Janeiro. Ou seja, a organização aproveita a *expertise* adquirida na sua atuação no Brasil para cooperar com a população haitiana. O Viva Rio no Haiti foca sua investida em ações de estabilização social e desenvolvimento e, com outros países em desenvolvimento, reúne esforços para promover a estabilização naquele país.

Após três anos de atuação nos bairros de Porto Príncipe, em 2009, o Viva Rio Haiti foi reconhecido oficialmente como uma organização sem fins lucrativos atuante no Haiti. Atualmente, o Viva Rio possui cinco unidades no Haiti e emprega majoritariamente funcionários locais. O número de colaboradores varia significativamente ao longo do tempo e está diretamente relacionado ao volume de recursos que

a organização consegue captar. Após o terremoto, a equipe cresceu muito, chegando ao número de 1.450 funcionários, do quais 98% eram haitianos – inclusive em áreas de gerência e coordenação. A partir de 2011, com o termo de alguns contratos e a não renovação por parte dos doadores do Norte, sobretudo canadenses, a organização precisou reduzir sua equipe e, consequentemente, uma parcela do pessoal precisou ser dispensada. Atualmente, segundo o diretor da organização, são 250 funcionários, na sua maioria mão de obra local, proveniente de Bel Air. Apesar disso, Moestue e Muggah (2009) apontam os desafios no recrutamento e formação da população haitiana para trabalharem nos projetos locais. Muito em função da desconfiança em relação às atividades estrangeiras e do preconceito e do medo de atuar em um dos bairros mais violentos de Porto Príncipe, a ideia de trabalhar em Bel Air não atrai a população das classes mais altas e de maior nível de educação.

A equipe de colaboradores é bastante diversa: entre os funcionários contratados, há brasileiros, paquistaneses, estadunidenses, espanhóis, burundianos. A ampla maioria dos profissionais é remunerada. Segundo o diretor do Viva Rio. Rubem César Fernandes, o trabalho voluntário vinha sendo bastante deficitário, em decorrência da grande rotatividade. As situações adversas no país, a falta de estrutura física e o alto índice de pobreza impossibilitam o voluntariado da população local. Já o caráter intempestivo do trabalho de voluntários estrangeiros acaba por impedir o bom desempenho dos projetos em longo prazo, visto que a viabilidade dos projetos do Viva Rio no Haiti implica comprometimento duradouro de seus agentes, sobretudo em função do custo de efetividade em alocá-los no país.

Moestue e Muggah (2009) observaram que, apesar da transposição da organização para outra sociedade, o Viva Rio no Haiti conseguiu manter em certo grau a cultura organizacional da sua sede na filial. A causa disso está na figura do diretor que centraliza a atribuição de dirigir ambas as unidades administrativas. Embora elas apresentem estruturas e equipes distintas, bem como elaborem relatórios e orçamentos separados, a influência do diretor no planejamento e implantação dos projetos é fator convergente do estilo de gerência e de liderança da replicação de valores, normas e regulamentos na organização. A estrutura organizacional do Viva Rio Haiti, pautada na relação interpessoal flexível e mais horizontalizada, também apresenta similaridades com a sede no Brasil. Como o método de trabalho é o mesmo utilizado na matriz, cada projeto do programa do Viva Rio Haiti possui uma equipe que opera e executa suas tarefas de forma relativamente autônoma, ainda que a estrutura administrativa seja responsável por interconectar estes projetos e dar a eles um caráter de atividade integrada.

Desde seu estabelecimento em Porto Príncipe, o trabalho da organização tem posto ênfase na promoção da segurança, da reconstrução e do desenvolvimento dos bairros em que atua. De fato, o Viva Rio estabeleceu-se inicialmente em Porto Príncipe com objetivo de apoiar pontualmente as atividades de "segurança da comunidade" da MINUSTAH. Com o decorrer do processo e com o aprendizado obtido sobre a comunidade na qual estava inserido, o Viva Rio Haiti, segundo relatos do seu diretor, passa, num segundo momento, a ter uma ação mais assertiva acerca da sua participação na missão de paz. Assim, a ONG buscou uma presença mais independente e mais fiel à sua filosofia de atuação no Brasil. Se, inicialmente, a aproximação com o governo brasileiro e a MINUSTAH foi essencial para a presença do Viva Rio no Haiti, num segundo momento, após a obtenção do *know-how* social pela organização, o distanciamento planejado e amistoso foi fundamental para que ele desenvolvesse seus programas de maneira mais autônoma e condizente com sua ética. Exemplo disso foi o processo de instalação física do Viva Rio no país, que precisou do suporte logístico da MINUSTAH para estabelecer sua filial e para se inserir na comunidade de Bel Air.

Moestue e Muggah (2009) descrevem o processo de apreensão, compreensão e entendimento da experiência haitiana realizada pelo Viva Rio. Para eles, com um olhar proveniente de suas experiências passadas, o Viva Rio Haiti diagnosticou a sociedade de Bel Air e apresentou seu tratamento sob a ótica de suas lições aprendidas nas comunidades do Rio de Janeiro. Segundo os pesquisadores,

> o Viva Rio identificou uma dinâmica comum entre as condições sociais e políticas em Porto Príncipe e aquelas encontradas no Rio de Janeiro, a partir de uma perspectiva sociológica. O modelo original para a intervenção se baseou explicitamente, portanto, na experiência da organização na renovação de favelas e cidades centrais ("favela bairro"). Especificamente, o modelo transposto buscou *i)* criar ou renovar o relacionamento entre "a favela e o asfalto" (mobilidade); *ii)* fortalecer e adensar as linhas de comunicação entre agentes de fora e de dentro da favela; *iii)* reabilitar as áreas comerciais e de crescimento em favelas. Por fim, o conceito buscava encorajar uma "valorização" maior das favelas, em lugar de transformação massiva, social e física.

Instrumentalizando ações pautadas em pesquisas prévias, diálogo e interação contínua com a população alvo, projetos como o Depòte, o Aocham Creole e a Academia de Pérolas Negras foram desenvolvidos mediante a observação de afinidades culturais entre as comunidades urbanas de baixa renda de Porto Príncipe e as da cidade do Rio de Janeiro (Moestue e Muggah, 2009). No entanto, a comparação entre a Bel Air e as comunidades cariocas pode ser considerada problemática, visto que nunca duas sociedades são iguais. Consequentemente, os projetos dificilmente poderiam ser transpostos de maneira similar de um ambiente para outro, sem haver uma significativa adaptação à realidade da sociedade beneficiada. O mais acertado seria dizer que o componente fixo e aglutinador das duas atuações – tanto no Brasil quanto no Haiti – é a filosofia de ação do Viva Rio, baseada na busca de solução para os problemas sociais, com atividades que integrem e aprimorem, concomitantemente, aspectos de segurança e desenvolvimento da comunidade, assim como uma abordagem gradativa e com base em resultados. Isto pode ser observado na lista de projetos realizados pelo Viva Rio que tentam unir esforços de segurança e desenvolvimento em um programa integrado de projetos em quatro áreas temáticas: saúde, meio ambiente, educação e segurança comunitária (quadro 1).

Sua atuação em nível tanto local quanto nacional e internacional, junto ao governo haitiano e aos dirigentes e contingentes da MINUSTAH, situa o Viva Rio em uma posição privilegiada para uma atuação como mediador entre os conflitos dos diversos atores em Porto Príncipe, elevando o nível de entendimento entre os estabilizadores. Segundo a direção da organização, o Viva Rio exerce função de um mediador entre os agentes de desenvolvimento e de segurança no Haiti. Os dirigentes do Viva Rio acreditam ter a capacidade de falar pelos dois lados, funcionando um pouco como mediador, que conversa com a cúpula da ONU, com o governo haitiano, com a embaixada do Brasil e com a população. Para o diretor da organização, essa multiplicidade de frentes de interlocução é bastante positiva. Para realizar sua missão, o Viva Rio firmou diversas parcerias com entidades de naturezas distintas. Entre essas parcerias, encontra-se a com o contingente militar da MINUSTAH, que ajuda ambas as partes não somente a intensificar sua segurança básica mas também a alcançar o objetivo do programa.

QUADRO 1

Áreas de atuação e projetos e programas do Viva Rio no Haiti

Área de atuação	Projetos e programas
Saúde	• Clínica médica: manutenção de seis médicos e dezoito enfermeiras, todos haitianos, que atendem à população local de Kay Nou. A clínica possui duas ambulâncias doadas pelo governo brasileiro. • Combate à cólera: estabelecimento de uma unidade de tratamento de cólera (UTC), com trinta leitos, e realização de campanhas para conscientização sobre a importância da higiene pessoal, em Kay Nou. • Enfermeiras nas escolas: manutenção de enfermeiras em dezoito escolas haitianas, envolvidas em campanhas de conscientização da correta higiene pessoal e prestação de socorro aos alunos.
Meio ambiente	• Água potável: coleta, tratamento e distribuição de água potável gratuitamente em escolas ou venda a preço muito abaixo do mercado para quiosques. • Coleta e reciclagem de resíduos sólidos: realização da campanha de conscientização "Lixo não tem pé" e coleta de detritos. Manutenção de trinta equipes de garis, seis de limpadores de canais, dois caminhões de coleta de lixo e outros dois de entulho, em Bel Air. • Biodigestores: tratamento de esgoto por meio de cem biodigestores que, sem utilizar produtos químicos, reduzem em até 70% o lodo e decompõem 85% das bactérias. O que resta é utilizado como adubo. O gás produzido pelos biodigestores é utilizado em cozinhas comunitárias ou em escolas próximas. • Reflorestamento: manutenção de projeto de plantio de mudas de reflorestamento em Kay Nou.
Educação	• Capoeira: exportação, das favelas do Rio de Janeiro, do projeto Gingando pela Paz, para Bel Air. Atualmente, ajuda quinhentas crianças e adolescentes vítimas da violência a redescobrirem valores como respeito, responsabilidade e disciplina, com ensino de aulas de capoeira. • Dança: manutenção do Projeto Aocham Creole, com 220 alunos de 3 a 24 anos, que ajuda a resgatar a cultura haitiana e a autoestima da população. Atualmente, grupos de 32 adultos recebem formação profissional em dança e se apresentam no Haiti e no exterior. • Atletas de alto rendimento: estabelecimento do Projeto Academia Pérolas Negras, visando estimular a integração social e a cidadania, que conta com setenta adolescentes de 12 a 17 – masculino e feminino – para morar e treinar futebol na academia. • Arte: execução do Projeto Depòte, que atua na formação de duzentas crianças em diferentes áreas artísticas, como desenho, pintura, moda, drama, música etc. Atualmente, 23 recebem ajuda de custo para exercerem seu talento.
Segurança comunitária	• Brigada de Proteção Comunitária (BPC): manutenção do grupo, que conta com 71 membros – entre homens e mulheres – atuantes nas ruas e vielas de Bel Air. • Reintegração das crianças soldados: execução do programa de reintegração do Viva Rio, que proporciona atendimento médico e atividades psicossociais, em Kay Nou, para cinquenta crianças.

Fonte: Viva Rio (2010b).

Elaboração do autor.

Moestue e Muggah (2009) ressalttam a complexidade desta realidade polivalente da ONG brasileira (com agentes atuantes na área de desenvolvimento e de segurança, ao mesmo tempo), e apontam que podem existir contradições entre os objetivos de segurança – que tendem a ser de curto prazo e são voltados aos interesses de agentes políticos preocupados com o estabelecimento da ordem social por meio da promoção e legitimação de instituições públicas – e os de desenvolvimento – com uma abordagem de longo prazo e orientados para os anseios e necessidades básicas da comunidade. Constatou-se nas entrevistas com antigos colaboradores do Viva Rio Haiti preocupação por parte da população haitiana e de outros atores parceiros do desenvolvimento quanto a esta dicotomia da atuação da organização. Foi relatado que a relação da ONG brasileira com agente de segurança é, por vezes, fonte de humores e suspeitas por parte de outros interlocutores, sobretudo aqueles ligados estritamente ao tema do desenvolvimento.

Por sua vez, as parcerias desenvolvidas com outras entidades foram fundamentais para o processo de internacionalização do Viva Rio. A partir da participação dos dirigentes da ONG brasileira em várias conferências da ONU e da consequente criação de uma rede pessoal na figura do diretor da organização, foi efetuado o convite para o Viva Rio integrar a força de reconstrução da MINUSTAH. A interação com a organização internacional foi fortalecida ainda com o desenrolar do mandato. Hodiernamente, o Viva Rio possui *status* consultivo do ECOSOC, onde atua sobretudo na área relativa ao desarmamento e ao combate às drogas.

Independentemente disso, os programas na área de segurança continuam sendo realizados pela ONG e têm recebido elogios por parte dos agentes da MINUSTAH. Os bons resultados das ações, como *tambour lapé* (acordo de paz e loteria), treinamento da MINUSTAH e da Polícia Nacional Haitiana (PNH), envolvimento com a comunidade, a campanha Bel Air Verde (plantio de árvores e pacificação) e os esforços para trabalhar com "crianças soldados" em perigo, têm recebido destaque em relatórios internacionais sobre a efetividade da ajuda no Haiti. Foi observada uma queda significativa da taxa de homicídio no bairro de Bel Air de 26 mortos por 100 mil habitantes em 2006-2007 para dezessete mortos em 2008-2009 (Moestue e Muggah, 2009). Os relatos do próprio Viva Rio Haiti de que outras comunidades, como a de Cité de Soleil,[5] têm pressionado a organização a atuar também em seu território é outro exemplo que contraria os humores e suspeitas por parte de alguns interlocutores da ONG (Viva Rio, 2011). Para Moestue e Muggah (2009), a assinatura de acordos de paz entre grupos locais rivais é uma das práticas da organização, com impactos relevantes no setor de segurança (quadro 2).

QUADRO 2
Acordos de Paz (2007-2009)

	Maio 2007	Maio 2008	Maio 2009
Beneficiários de incentivos	Criança da escola RARA	Crianças da escola RARA e líderes das comunidades jovens	Crianças da escola RARA e líderes da Comunidade Jovens Mulheres "Notáveis"
Número de "quarteirões" incluídos	4	5	6
Problemas encontrados	Os líderes da comunidade querem incentivos locais para manter a paz; jovens excluídos e, em alguns casos, com mais dificuldade de se envolver	Mulheres e outros tipos de líderes excluídos até recentemente, apesar dos ajustes feitos	O número de casos pode exceder a capacidade do Viva Rio para administrar e financiar as loterias
Mudanças feitas no projeto		Novos incentivos para os líderes de comunidade (loteria para motocicletas)	Mulheres e outros tipos de líderes inclusive (notáveis)
Novos projetos de segurança desenvolvidos para se somarem à estrutura	Reintegrando crianças soldados	Concurso de *hip hop* para os jovens e campanha Bel Air Verde.	

Fonte: Moestue e Muggah (2009).

Contudo, o problema de segurança em Bel Air continua bastante complexo, sobretudo após o terremoto de 2010. Segundo relatório do ano de 2011 da organização, o terremoto provocou grande retrocesso no processo de pacificação da comunidade de Bel Air, com um pico de homicídio em 2010 (tabela 2). Entre os diagnósticos do Viva Rio da situação, encontram-se: *i)* o surgimento de jovens agressores que não haviam vivenciado os acordos de paz e não aceitam o comando dos líderes comunitários tradicionais; *ii)* a prática comum de linchamentos de ladrões; *iii)* a morte de bandidos pela PNH; e *iv)* o assassinato de duas mulheres por ciúme. A ONG concluiu que os pactos prévios perderam sua eficácia após o terremoto, e a violência em Bel Air volta a ser preocupante. Em maio de 2011, 105 líderes comunitários assinaram um novo pacto de paz. Apesar do número recorde de assinantes, o pacto parece ter surtido efeitos limitados, conclui o relatório.

5. O Viva Rio alega ter dificuldade em estender sua atuação para a comunidade de Cité de Soleil devido à redução do envio de recursos financeiros pelos doadores da organização e da falta de segurança vivenciada nesta comunidade, visto ter sofrido três ataques armados.

TABELA 2
Taxa de homicídio em Bel Air (2006-2011)

Taxa por 100 mil habitantes	Ano
32	2006-2007
22	2007-2008
16	2008-2009
19	2009-2010
49	2010
19	Até setembro de 2011

Fonte: Viva Rio (2011).

Ainda no contexto do setor de segurança, a ONG brasileira firmou parceria com os agentes de segurança da MINUSTAH e da PNH. Desde 2006, a organização vem promovendo aperfeiçoamento da relação civil-militar por meio de treinamentos da PNH, visando diminuir o foco de tensão entre policiais e civis. Junto ao contingente da MINUSTAH, a ONG brasileira estimula a aproximação entre os "capacetes azuis"[6] e a população, ao encorajar os soldados a participarem de eventos musicais e esportivos na comunidade. Essa filosofia de integração e aproximação entre civis e militares tem sido a marca da atuação do Viva Rio tanto no Haiti quanto no Brasil e uma característica da abordagem "Sul-Sul" da organização, em que prevalece a transferência de *expertise*, boas práticas e tecnologia social.

Além das parcerias com o governo haitiano, com a MINUSTAH, com as lideranças locais e com doadores tradicionais da sociedade civil, o Viva Rio Haiti também firmou parcerias com corporações privadas. Grupos particulares da região são participantes do vários projetos, entre eles o de reciclagem, o "pérola negra" e outros de arte e cultura. Para a realização de atividades especializadas, foram contratadas por volta de dez microempresas pelo Viva Rio, em um processo de divisão de trabalho ou – guardadas as devidas proporções – de "terceirização" do trabalho. A natureza da interação parece ser estritamente negocial, em que as empresas são contratadas para realizar algum trabalho para a ONG. Não foi constatada nenhuma relação de natureza filantrópica, em que corporações privadas financiem a atuação do Viva Rio. Mormente, essas parceiras se dão de forma informal, casuística. E, se por um lado, proporciona mais flexibilidade à ONG, evitando procedimentos burocráticos, por outro, a inseguridade jurídica causada por instrumentos contratuais não formais dificulta no momento da cobrança de serviços prestados e na delegação de responsabilidade em longo prazo.

A capacidade de atuação em longo prazo, aliás, é uma das principais preocupações, apontadas por Moestue e Muggah (2009), por parte dos parceiros do Viva Rio Haiti. Os ânimos da ONG brasileira de se manter em Bel Air são constantemente postos em dúvida por agentes de desenvolvimento da ONU e das agências de doadores tradicionais. Em parte, o questionamento assemelha-se muito àquele feito pelos mesmos atores em relação à intenção do Brasil de promover a CSSD a longo prazo: até quando? Ao se questionar o diretor do Viva Rio, Rubens César Fernandes, até quando a ONG ficaria no Haiti, a resposta foi: "Não só pretendemos ficar lá definitivamente como também estamos estudando nossa participação em outras localidades, em outros países e em outros continentes".

6. Contingente militar multinacional das forças de manutenção da paz instituída pela ONU.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença do Viva Rio no Haiti parece ser um caso típico da internacionalização da sociedade civil brasileira. A rápida notoriedade que o caso ganhou na mídia nacional e nos circuitos internacionais dos agentes de desenvolvimento demonstra a necessidade de estudar a sua prática e o seu processo de internacionalização como uma forma de compreender os fatores que implicam o envolvimento da sociedade civil brasileira nas atividades de CSSD.

Após a compreensão do fenômeno do Viva Rio, pode-se agora começar a traçar as respostas para a problemática inicial deste trabalho: A CSSD é uma iniciativa exclusiva do poder federal? Existe envolvimento significativo por parte das OSCs na atividade de CSSD? Essas organizações podem vir a se converter em motores da cooperação?

Um simples olhar rápido para o processo de internacionalização das atividades do Viva Rio e já se pode descartar a hipótese de que a CSSD seja uma iniciativa exclusiva do governo federal. Apesar de a aproximação com as agências governamentais de política externa ter sido crucial para a internacionalização do Viva Rio, no sentido de oferecer suporte ao processo e de funcionar como uma plataforma de propulsão para uma organização da sociedade civil se inserir no circuito das Nações Unidas, o mérito da iniciativa e o ânimo de fazê-lo devem ser atribuídos à ONG, que passou por um processo deliberativo interno entre seus dirigentes antes de alçar voos internacionais, como organização com *status* consultivo na ONU e como ODNG atuante na CSSD.

A segunda pergunta que motivou este trabalho (Existe envolvimento significativo por parte das OSCs brasileiras na CSSD?) já é um pouco mais complicada, tendo em vista a dificuldade de se encontrar bibliografia acerca do tema. O processo de seleção do Viva Rio, como caso de estudo para este trabalho, foi resultado da notoriedade dada à participação da ONG brasileira no Haiti em relatórios internacionais e documentos da Associação Brasileira das Organizações não Governamentais (ABONG) e a consequente divulgação no meio acadêmico de suas atividades. Nos demais casos, as menções da participação da OSC na CSSD são feitas de forma abstratas e sem nominar os atores. No que tange à participação da OSC na CSSD, o caso do Viva Rio é desviante da atuação das demais organizações, embora não seja o único e existam outros, como a atuação do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), no Congo e na Indonésia, e do Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Idesam), em Moçambique – embora esses casos necessitem de mais pesquisa para tipificá-los ou mesmo enquadrá-los como de OSCs atuante na CSSD.

O questionamento sobre se as OSCs podem vir a converter-se em motores da CSSD exige uma atenção maior para se responder, considerando questões como oportunidades e desafios. As oportunidades parecem circunscritas a fatores tanto conjunturais quanto estruturais positivos, e os desafios são resultados de fatores estritamente estruturais.

A conjuntura que favorece a internacionalização e a participação das OSCs brasileiras na CSSD são as mesmas que permitiram o resurgimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) como pauta da política externa brasileira: um ambiente político e econômico favorável. Houve um conjunto de fatores positivos alcançados em áreas como comércio, finanças e investimento, bem como avanços dos indicadores sociais que corroboraram o crescimento da economia brasileira nos últimos anos e permitiram, em consequência, que tanto o governo brasileiro quanto a iniciativa privada repensassem alternativas para sua inserção internacional, de maneira a levar o país a assumir um papel político mais participativo no cenário mundial e a diversificar seus mercados e parceiros comerciais. Nesse novo

contexto de inserção global, a participação da sociedade civil brasileira, ainda que seja incipiente, vem seguindo gradualmente o mesmo caminho dos atores oficiais e da iniciativa privada. Portanto, destaca-se aqui a primeira variável para a participação das OSCs brasileiras na CSSD: o ambiente político e econômico favorável à CSS em seu sentido amplo.

Na análise do caso do Viva Rio no Haiti, os aspectos estruturais encontrados para influenciar na conversão das OSCs em motores da CSSD são de natureza exógena (ou seja, independente das organizações), endógena (dependente da motivação e intenção das organizações) e endoexógena (que possui componente externo e interno às organizações).

O fator exógeno e de grande impacto para a atuação das OSCs na CSSD é a legislação nacional, que cria obstáculos à aplicação dos recursos doados às ONGs, obrigando que sejam integralmente aplicados no país, sob a pena da perda do benefício de isenção tributária. Já a variável de natureza endoexógena está relacionada à cultura nacional, que tende a uma visão voltada para o doméstico.

Principal fonte de recurso das ONGs, a tributação sob as doações privadas, é regulada, de forma ampla e indireta, pelo Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/1966), porém sua aplicação é de competência dos estados federativos. Ou seja, o Imposto de Transmissão de Causas Mortis ou Doação (ITCMD) é uma taxa estadual e cabe ao governo de cada estado,[7] sob o auspício da lei federal, regular e estabelecer alíquotas sobre a transmissão de heranças e as doações em vida. As alíquotas costumam variar, conforme o ente federativo, até 12% sobre o montante transmitido ou doado de uma pessoa a outra. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o valor da alíquota é de 4% sobre a base de cálculo.[8]

A aplicação dos recursos da sociedade civil em outro país – instrumento imprescindível para a atuação das OSCs na CSSD – acarretaria a perda do benefício da isenção tributária e, consequentemente, comprometeria parcela do orçamento das organizações. Além disso, a condição de aplicação dos recursos integralmente no país também compromete o benefício de isenção tributárias das ODNGs no que se refere a outros impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços dessas organizações, incluindo contribuições patronais para seguridade social e o imposto de renda sobre a pessoa jurídica (IRPJ). Neste escopo, a própria legislação nacional e o governo estariam impedindo o processo de internacionalização da sociedade civil brasileira, por meio da participação na CSSD.

O fator endoexógeno relacionado à cultura nacional refere-se à própria cultura nacional de um país fechado para o mundo, em que apenas setores específicos, historicamente, possuem atuação global. Os anos de autoritarismo político, durante a Ditadura Militar e, em parte, o processo desenvolvimentista

7. Por ser um imposto de competência estadual, a sua sigla pode variar de estado para estado, podendo ser grafado também como ITD e ITCD, por exemplo.

8. O CTN restringe no escopo da lei a incidência do ITCMD e outros impostos, conforme o Artigo 9º, inciso IV, alínea "c", a saber:

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV - cobrar imposto sobre:

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo; (...).

No Artigo 14 da mesma lei, o legislador qualificou os casos em que incidiria a isenção tributária, em seu inciso II, a saber:

"Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais".

voltado para dentro da estratégia de substituição das exportações criaram gerações de indivíduos com referências voltadas ao nacional. Por anos, as questões internacionais eram delegadas a uma elite de agentes de serviço exterior e alguns poucos centros acadêmicos. O processo de globalização, entretanto, tem aos poucos alterado essa realidade, mas o nacionalismo e o autoritarismo continuam arraigados à cultura do país e, consequentemente, influenciam as organizações e os indivíduos que as integram. Esse fator endoexógeno, de certa forma, correlaciona-se com o primeiro grupo de fatores endógenos encontrados e aqui denominados indicadores de internacionalização da ONG.

Quanto aos fatores endógenos para que as OSCs se tornassem força motriz da CSSD no Brasil, pode-se enumerar três grupos: *i)* indicadores de internacionalização; *ii)* indicadores de capacidade físicas; e *iii)* indicadores de reconhecimento.

O estudo de caso do processo de internacionalização do Viva Rio mostrou que a decisão de participar da arena internacional e de seus debates veio de seus dirigentes (grupo de antropólogos, sociólogos, politólogos e cientistas socais do Rio de Janeiro que, durante a Ditadura Militar, vivenciaram o exílio e lá tiveram contato com a cultura de outra sociedades, sobretudo europeias). A experiência e o aprendizado pessoal desses dirigentes, no seu contato com outras sociedades, facilitaram a internacionalização do Viva Rio. Primeiro, por causa da aproximação com o exterior proporcionada pela rede de contatos pessoais em países doadores tradicionais que, de certa forma, facilitou o levantamento de fundos para sua causa; e segundo, pela percepção construída entre os membros dirigentes do Viva Rio acerca da existência de uma aldeia global cada vez mais atuante. Essas experiências levaram o Viva Rio à busca pela sua internacionalização, participando de grupos de trabalhos da ONU em temas que possuíam *expertise* no Brasil, como o caso do desarmamento e do combate às drogas. Isso tange ao que denominamos indicadores de internacionalização, que têm entre seus componentes a potencialidade da organização de firmar parcerias e arrecadar recursos, visto que a atuação do Viva Rio Haiti é quase integralmente patrocinada por doadores tradicionais, bem como a existência de licenciamento em atuar como organização consultiva de organismos internacionais, especialmente a ONU. A participação do Viva Rio na MINUSTAH somente foi possível pelo prévio contato entre a burocracia do organismo internacional e a ONG brasileira.

O segundo grupo estaria relacionado aos indicadores de capacidade administrativa, isto é, características físicas da organização que possibilitem a atuação no exterior. O caso do Viva Rio mostrou que a organização passa a atuar na CSSD somente após treze anos de experiência no Brasil. A maturidade da organização e de sua atividade, portanto, é um fator relevante. Outro fator, também ligado à maturação da organização, é que, antes de abrir sua filial em Bel Air, o Viva Rio instalou uma filial em Macaé, no Rio de Janeiro. Assim, o aprendizado na administração para além da sua sede no território nacional foi um fator representativo para que uma ONG brasileira arriscasse voos internacionais, com abertura de uma filial em outro país.

Outros fatores a serem destacados são: o tamanho da organização Viva Rio, que conta com uma estrutura de grande porte, com mais de cem colaboradores,[9] o que configura uma hipótese importante a ser verificada ao se analisar a capacidade organizacional de uma ONG atuar em outro país; e, por fim, a existência de um sítio eletrônico da organização, o que permite a divulgação de

9. Não se pode identificar ao certo o número de colaboradores do Viva Rio devido à grande rotatividade de voluntários e de prestadores de serviço, mas todos os números encontrados em pesquisas, sítios da internet e entrevistas indicam que o número é maior do que cem colaboradores.

relatórios de ação, de planos de trabalho, além de funcionar como meio global de obter doações e recrutar voluntários.

O terceiro grupo de fatores, denominado indicadores de reconhecimento nacional, trata da qualidade e do reconhecimento do trabalho da ONG pela mídia e pela própria sociedade civil (com premiações) e também pelo governo (com participação em convênios administrativos e grupos de trabalho com membros oficias e da sociedade civil). Todas essas características são indicadores do sucesso de uma organização e oferecem a visibilidade necessária para que seja transposta a inserção local para uma inserção nacional e, posteriormente, internacional – e foram observadas no caso do Viva Rio.

Por fim, há de se fazer um adendo para lembrar que este trabalho tratou de fatores hipotéticos, que precisam de mais verificações, a serem feitas por meio da análise de outros casos. A utilização do método indutivo, ao mesmo tempo em que proporciona gerar hipóteses, como foi feito, possui suas limitações. Entre estas, pode-se citar a propensão a estereotipar características e a de gerar inferências baseadas em *wishful thinking*, ou seja, usar os desejos do observador como realidade e tomar decisões, ou seguir raciocínios, com base em desejos, em vez de em fatos concretos. Pode ser traduzido, também, como otimismo exagerado, às vezes.

Os fatores aqui descritos foram observados em um caso notório de participação de uma OSC na CSSD; porém, a análise de outros casos pode enriquecer o quadro de fatores desenhados ou ainda refutar alguns deles. Assim, deixa-se para um estudo futuro a análise do caso do Ipam, no Congo e na Indonésia, e do Idesam, em Moçambique, como forma de ampliar e fortalecer o modelo aqui elaborado.

REFERÊNCIAS

MOESTUE, H.; MUGGAH, R. **Integração social, ergo, estabilização**: avaliando o programa de segurança e desenvolvimento do Viva Rio em Porto Príncipe. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

RATHBUN, B. C. Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRANDY, H. R.; COLLIER, D. **The Oxford handbook of political methodology**. Londres: Oxford University Press, 2008.

VIVA RIO. **Relatório financeiro 2008-2009**. 2010a. Disponível em: <http://www.comunidadesegura.org/files/financial_report.pdf>.

_____. **Plano de trabalho do Viva Rio no Haiti 2010**. 2010b. Disponível em: <http://www.comunidadesegura.org/files/work_plan_2010.pdf>.

_____. **Tabela de resultados do projeto do Viva Rio no Haiti 2011.** 2011. Disponível em: <http://www.comunidadesegura.org/files/resultados_VR_haiti_2009_port_final.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FOMERAND, Jacques; DIJKZEUL, Dennis. Coordinating economic and social affairs. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam. **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford Express, 2007.

SITES CONSULTADOS

VIVA RIO – Disponível em: <http://vivario.org.br/>. 2012.

CRISE ECONÔMICA AMEAÇA LIDERANÇA DA UNIÃO EUROPEIA NO DEBATE SOBRE ENERGIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS*

Giorgio Romano Schutte**

RESUMO

Este trabalho pretende analisar os avanços e as dificuldades da Política de Energia e Clima da União Europeia (UE), diante do impacto da crise global iniciada em 2008.[1] A Comissão Europeia articulou, sobretudo a partir de 2005, um ativismo inédito na área de energia, apesar da inexistência de uma competência formal para o estabelecimento de uma política energética comum. Esse movimento resultou em uma legislação inovadora e ambiciosa, analisada e avaliada neste trabalho. O fato de a UE ser crescentemente deficitária no campo energético aumentou a relevância da questão da segurança e acabou também estimulando a busca de fontes alternativas. A crise evidenciou o ainda frágil arcabouço institucional que, diante do contexto de recessão, acabou reforçando tendências centrífugas em torno de interesses e estratégias nacionais, ao mesmo tempo que complicou a realização dos investimentos necessários para avançar na implantação das políticas delineadas na área de energia e clima. O mesmo vale para os compromissos financeiros assumidos com países terceiros. Os problemas internos e a crescente falta de coerência entre o discurso e a prática comprometem o papel de liderança da UE.

Palavras-chave: política energética; mudanças climáticas; União Europeia; segurança energética; impacto da crise econômica.

ECONOMIC CRISIS PUTS EUROPEAN LEADERSHIP ON ENERGY AND CLIMATE CHANGE INTO QUESTION

ABSTRACT

This paper will analyze the progress made and the obstacles that lie ahead for energy policy in the European Union (EU) related to the 2008 global economic crisis. The European Commission, especially after 2005, to unleash an remarkable degree of activism in the energy area, despite the lack of an official forum for the establishment of a common energy policy. This resulted in an innovative and ambitious European legislative program. The fact that the EU as a whole has a growing energy deficit increased the relevance of the issue of security and also stimulated the search for alternative sources. The crisis revealed an institutional framework that was still fragile and, in the context of a recession, ended up reinforcing centrifugal trends around national interests and strategies. At the same time, this made the realization of the investments necessary to move forward with the implementation of policies in the energy and climate area more complicated. On the other hand, there is an undeniable and strong interdependence among the economies in the block, and the European Commission has insisted on defending the gains that could be achieved with community actions.

Keywords: energy policy; climate change; European Union; energy security; impact of the global economic crises.

JEL: Q58; Q54; Q48; Q42; Q28.

---

* O artigo é baseado em um estudo patrocinado pela Fundação Friedrich Ehbert (FES) e realizado em Bruxelas, em setembro de 2012, que envolveu entrevistas com cerca de vinte *stakeholders* .

**Professor adjunto de relações internacionais e economia da Universidade Federal do ABC (UFABC), coordenador do Bacharelado em Relações Internacionais e membro do corpo docente do curso de economia e da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PCHS) da UFABC. Foi coordenador da área de economia e política internacional do Ipea.

1. A crise econômica na UE é parte da crise global que abalou o mundo a partir de setembro de 2008 com a queda do Lehman Brothers. Até aquele momento os países europeus, com exceção da Grécia, que é um caso singular e deve ser analisado assim, tinham seus *deficit* públicos dentro da margem de 3% e suas dívidas públicas sob controle. Sem a capacidade que os Estados Unidos tiveram de usar o Federal Reserve System (Fed) para uma política monetária expansionista em larga escala, os países europeus tiveram de recorrer à política fiscal, o que alterou de forma dramática a situação dos *deficit* públicos e dívidas públicas, dando margem, inclusive, a novos movimentos de especulação e a uma rápida deterioração de sua capacidade de endividamento. Pode-se afirmar que a crise mostrou a fragilidade da integração, sobretudo no âmbito monetário e fiscal.

1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno da mudança climática alterou o olhar sobre a questão energética. O ponto de partida é que a emissão de gases de efeito estufa (GEEs), em particular, dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, provoca o aquecimento global, com consequências para a instabilidade climática, acarretando um aumento estatístico dos desastres naturais, com grandes impactos, inclusive, para a produção alimentar. Ao mesmo tempo, o fato de a energia ser a fonte principal de emissão de GEE, qualquer política de transição para uma economia de baixo carbono deve passar por uma reconversão da matriz energética. A partir do início da década de 1990, a temática começou a entrar na agenda política da União Europeia (UE), em torno da trindade: segurança de suprimento, competitividade e promoção da sustentabilidade ambiental, em particular, o combate à mudança climática.

A preocupação com a dependência externa de fontes energéticas vem de longa data e entrou na pauta em 1973, com o impacto do choque de petróleo.

Mais tarde, a UE definiu esse conceito como:

> *"Security of supply in the energy field must be geared to ensuring, for the good of the general public and the smooth functioning of the economy, the uninterrupted physical availability on the market of energy products at prices for all consumers (both private and industrial), in the framework of the objective of sustainable development enshrined in the Amsterdam Treaty"* (European Commission, 2000, p. 10).[2]

E no documento de política para a segurança europeia o tema aparece de forma explícita: *"Energy dependence is a special concern for Europe. Europe is the world's largest importer of oil and gas. Imports account for about 50% of energy consumption today. This will rise to 70% in 2030. Most energy imports come from the Gulf, Russia and North Africa"* (European Commission, 2003, p. 3).[3]

Não se trata de uma procura para a redução absoluta da dependência externa, mas de minimizar os riscos dessa dependência, alta e crescente no caso da UE (Silva, 2007). Ou seja, independentemente da questão climática e da emissão de GEE, a UE teria a preocupação de diminuir sua dependência de energia fóssil, uma vez que esta se torna cada vez mais escassa naquele território, o que justificaria investimentos e políticas para a promoção de eficiência energética e o uso de energias renováveis.[4] Entretanto, a segurança de suprimentos e a promoção da sustentabilidade ambiental devem dialogar com a competitividade da economia europeia, no caso a estrutura de custo da energia, em relação a outras regiões. Em uma visão otimista, a UE ocuparia o papel de liderança em um conjunto de tecnologias de ponta relacionadas à transição para uma economia de baixo carbono, por meio de políticas públicas direcionadas que contemplem metas obrigatórias e incentivos fiscais.

Nas negociações internacionais, a então Comunidade Europeia era vista, desde a Conferência Rio-92, como o ator mais ambicioso, e assim se projetou (Adelle, Russel e Pallemaerts, 2012). A meta

2. "A segurança do abastecimento no campo da energia significa assegurar, para o bem público e para o funcionamento eficaz da economia, a disponibilidade física ininterrupta de energia no mercado, a preços competitivos para todos os consumidores (privados e industriais), no quadro do objetivo de um desenvolvimento sustentável previsto no Tratado de Amsterdam" (tradução nossa).

3. "A dependência energética é uma preocupação especial para a Europa, que é o maior importador de petróleo e gás. Suas importações correspondem atualmente a 50% do consumo de energia e devem aumentar para 70% em 2030. A maioria das importações vem das regiões do Golfo Árabe, Rússia e África do Norte" (tradução nossa).

4. É por isso, inclusive, que nunca houve muita abertura por parte da UE em considerar o fornecimento de etanol brasileiro em larga escala como parte da solução. Embora diminuísse a emissão de GEE, não diminuiria a dependência externa.

regional de concentrar esforços para limitar o aquecimento global a 2º C em relação aos patamares pré-industriais, por exemplo, tornou-se uma referência mundial no debate.

A partir do final de 2008, a crise econômica mudou o cenário econômico, político e social. Ela chegou logo depois de um período de avanços importantes na legislação europeia, relacionado à energia e às mudanças climáticas. A crise gerou outras preocupações e pressionou a capacidade financeira do poder público, das empresas e dos consumidores. Provocou a falsa impressão de que havia avançado na diminuição da emissão de GEE, devido à redução da atividade econômica.

Na segunda seção será abordada a trajetória da política energética da UE, mostrando que o seu auge coincide com o início do impacto da crise global nos países europeus. A terceira seção discute os resultados do ativismo da Comissão Europeia no âmbito das políticas internas do bloco, no que diz respeito à redução do GEE, ao aumento do uso de energias renováveis e à eficiência energética. A quarta seção analisa o papel da UE nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas. O impacto da crise global sobre a nova política energética do bloco europeu será detalhado na quinta seção. A sexta seção apresenta as considerações finais.

2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ENERGIA EUROPEIA

A trajetória da política energética da UE pode ser subdividida em quatro fases. Na primeira, nos primórdios do processo de integração, ocorreram as articulações em torno do carvão e da energia nuclear, mas o tema acabou à margem da agenda política comunitária. A segunda fase começou no início da década de 1990, no contexto dos preparativos e desdobramentos da Conferência Rio-92, quando a Comunidade Europeia começou a se projetar internacionalmente na área ambiental. Na terceira fase, no início da década de 2000, o braço executivo da UE, a Comissão, começou a demonstrar grande ativismo, com o apoio do Parlamento Europeu e do Conselho, o que resultou na implementação de um conjunto de legislações (principalmente diretivas)[5] que se caracterizaram, inicialmente, por serem voluntárias. Mas em pouco tempo, diante dos avanços insatisfatórios, a Comissão optou por um ativismo ainda maior e elaborou um conjunto de diretivas com normas vinculantes até, em alguns casos, regulamentos, que se articularam em torno do Pacote Energia-Clima, lançado em 2008. Essa política da Comissão ganhou uma nova dimensão, com a introdução do tema no Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009. Observou-se, portanto, quando explodiu a crise, com a quebra do Lehman Brothers nos Estados Unidos, em setembro de 2008, que a UE estava em um ritmo intenso para revolucionar sua estrutura de demanda e oferta na área de energia, com efeitos significativos sobre as emissões de GEE. A quarta fase coincide com o impacto prolongado da crise econômico-financeira, o que colocou os avanços alcançados sob pressão, dificultando a sua consolidação.

5. O instrumento jurídico mais utilizado pela Comissão para atuar nessa área é a diretiva, que deve ser traduzida em legislação nacional a ser submetida à aprovação pela Comissão, o que permite, dentro dos parâmetros estabelecidos, levar em conta as especificidades nacionais. Outro instrumento legal à disposição da Comissão é o regulamento que estabelece normas para a aplicação direta no sistema jurídico. As diretivas são resultado de um processo de negociação entre a Comissão, que detém poder de iniciativa; o Parlamento, que pode propor emendas; e o Conselho (intergovernamental), que decide. Esse processo dura em média um ano. Os Estados-membros devem reportar-se à Comissão sobre o andamento da implementação da diretiva. O Parlamento conquistou o direito de avaliar os relatórios de progresso. A cada dois anos a Comissão publica uma compilação.

2.1 Dois passos adiante

A opção pela construção de uma política abrangente na área de energia foi tomada em outubro de 2005, na Cúpula do Conselho em Hampton Court, na qual estavam em discussão dois assuntos: a necessidade urgente para enfrentar o desafio da mudança climática e o aumento constante do preço do petróleo, que tinha atingido, naquele momento, US$ 70 por barril (European Commission, 2010a). A pedido do Conselho, a Comissão iniciou a elaboração daquilo que era chamado "estratégia europeia para a sustentabilidade, competitividade e segurança energética". A partir daí, a Comissão assumiu um ativismo que encontrou respaldo no Conselho, formulando, em janeiro de 2007, seu primeiro plano de ação: *An energy policy for europe.* Observa-se que esta nova ênfase coincidiu com o mandato de José Manuel Barroso como presidente da Comissão Europeia e se tornaria, inclusive, a principal marca da sua gestão.

2.1.1 O Pacote Energia-Clima: 20/20/20 em 2020

A partir de 2007, ainda sem preocupações com a crise financeira e econômica, a Comissão resolveu lançar um conjunto de medidas de forma integrada e com forte apelo comunicacional: normas de 20% a serem atingidas em 2020, como passo intermediário para 2050, quando a transição para uma economia de baixo carbono deveria ser completada, o que significa uma redução de 80% a 95% das emissões de GEE com relação ao nível de 1990 (European Commission, 2012b).

Em primeiro lugar, a redução de 20% de emissões de GEE, com relação ao nível de 1990, nos setores não cobertos pelo regime de comércio de licenças de emissão (prédios, agricultura, resíduos e transporte com exceção de aviação), representa cerca de 60% do total de emissões, com a obrigação de prestar contas anualmente à Comissão a respeito da execução das metas. Curiosamente a UE estabeleceu que, neste caso, a meta de 20% poderia subir para 30% caso houvesse um acordo global.

Em segundo, a diretiva com a norma vinculante determina aumentar em 20% a participação de energias renováveis[6] em relação ao nível de utilização em 2005[7] e 10% no caso do setor de transporte.[8] Pelas regras da UE, independentemente das normas da Organização Mundial do Comércio (OMC), os Estados-membros estão proibidos de subsidiar atividades econômicas. A exceção histórica era a Política Agrícola Comum (PAC), com a justificativa de defesa da segurança alimentar. Para as energias renováveis, a diretiva permite uma mesma exceção com a seguinte argumentação:

> É necessário apoio público para se alcançarem os objetivos no que se refere à expansão da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, nomeadamente enquanto os preços da eletricidade no mercado interno não refletirem todos os custos e benefícios ambientais e sociais das fontes de energia utilizadas (European Council, 2009).[9]

Os chamados *regimes de apoio* podem implicar *ajuda aos investimentos, isenções ou reduções fiscais e reembolso de impostos*.

6. São consideradas energias renováveis: eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica e oceânica, hidráulica, de biomassa, de gases dos aterros, de gases das instalações de tratamento de águas residuais e biogases. Mais especificamente a Comissão diferencia entre renováveis de primeira geração – hidro, *onshore* eólica, biomassa/biocombustíveis de primeira geração – e de segunda geração – eólica *offshore*, solar, carros elétricos, segunda geração de biocombustíveis e biomassa avançada.

7. A escolha do ano 2005 como ano-base deve-se ao fato de ser considerado o primeiro ano a respeito do qual se dispõe de dados confiáveis sobre as cotas nacionais de energia provenientes de fonte renováveis.

8. Diretiva 2009/28/CE de 23 de abril de 2009.

9. Ponto 27 do preâmbulo.

Em terceiro lugar, a meta de 20% de aumento da eficiência energética com base em projeções de 2005 até 2020. Esta meta não foi, em um primeiro momento, acompanhada de normas vinculantes.

E ainda fazia parte do pacote uma reforma do Regime de Comércio de Licenças de Emissões – Emissions Trading Scheme (ETS) – para torná-lo mais abrangente e mais efetivo.[10] Foi lançada a segunda fase do ETS (2008-2012), com a participação de três países não membros: Noruega, Liechtenstein e Islândia. Além do CO2, entrou ainda a emissão de óxido nitroso. A penalidade pela emissão sem certificado subiu de € 40 por tonelada para € 100 por tonelada. Foi permitido o uso de certificados obtidos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto, com o qual o esquema europeu integrou esforços em países em desenvolvimento como o Brasil.

Ficou evidente o caráter mobilizador e publicitário das metas. Não houve fórmula científica que justificasse que todas as metas fossem convertidas para 20%, patamar a ser alcançado em 2020. A formulação e a discussão em torno do Pacote Energia-Clima foram claramente lideradas pela Comissão e representaram a política mais importante da primeira gestão de Barroso, apoiado pelo governo alemão.

3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O ativismo legislativo da Comissão teve resultados. A intensidade energética – a relação entre o consumo de energia e o produto interno bruto (PIB) – diminuiu entre 2003 e 2009 em 10% (CE, 2010, p. 4). Além disso, houve uma queda na emissão de GEE de 16% em 2011 com relação aos níveis de 1990 (European Commission, 2012b, p. 4). Nas tabelas 1, 2 e 3 pode-se observar um constante aumento da participação da energia renovável no consumo final, na geração de eletricidade e no transporte.

TABELA 1
Participação de energia renovável no consumo total
(Em %)

	2001	2006	2009	2010	Meta 2010	Meta 2020
Eletricidade	13,4	15,3	19,1	n.d.	21	Sem meta
Transporte	0,3	2,1	4,2	4,7	5,75	10
Calefação	9,1	10,5	13,4	n.d.	Sem meta	Sem meta
Total	**7,6**	**9,8**	**11,7**	**12,5**	**Sem meta**	**20**

Fonte: European Commission (2010b, 2012a).
Elaboração do autor.
Obs..: n.d. = não disponível.

TABELA 2
UE: evolução de fontes para a geração de eletricidade
(Em %)

	Combustíveis sólidos	Petróleo e derivados	Gás	Nuclear	Renováveis
1995	39,4	8,6	8,6	30,7	12,5
2005	29,2	4,2	20,9	30,1	14,7
2010	24,7	2,6	23,6	27,4	20,9

Fonte: European Commission (2012a, p. 85).
Elaboração do autor.

10. ETS Directive 2009/29/EC.

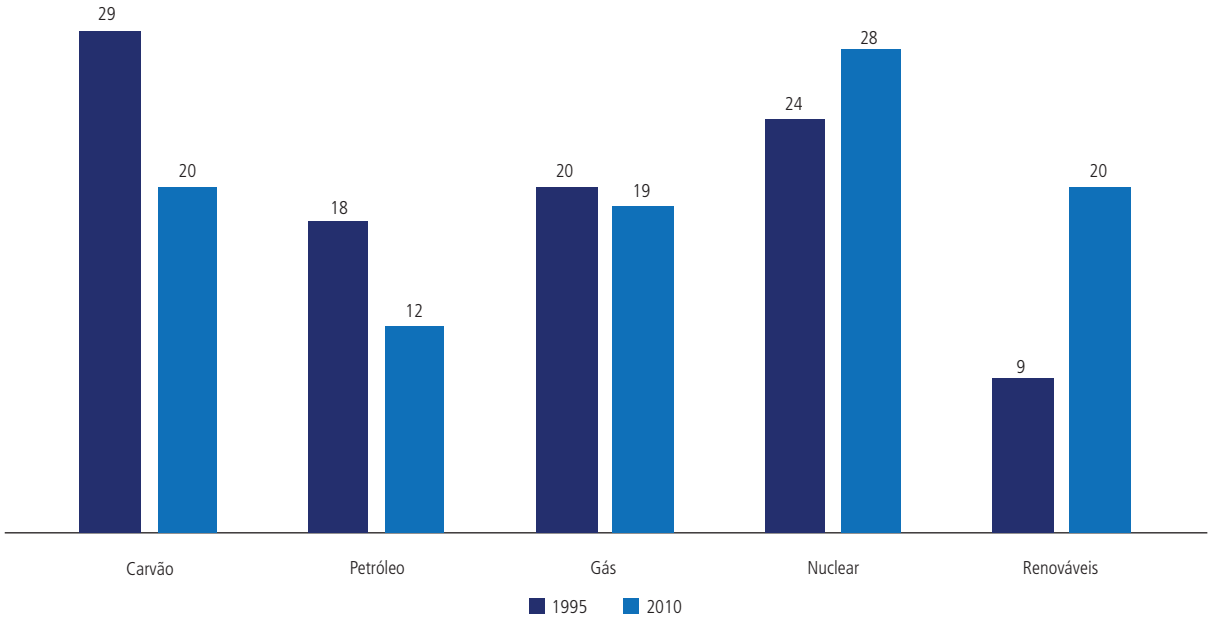
TABELA 3
Evolução da participação de bioenergia em transporte
(Em %)

	Biocombustíveis	Biodiesel
2000	0	0,3
2005	0,5	0,7
2010	2,9	4,9

Fonte: European Commission (2012a, p. 96).
Elaboração do autor.

O gráfico 1 mostra o avanço da produção de renováveis em detrimento das energias fósseis originárias de carvão e petróleo, embora, nesse caso, deva-se considerar que são fontes cujas reservas estão se esgotando na Europa. De qualquer forma, entre 1995 e 2010, a participação do consumo do carvão diminuiu de 22% para 16%. No caso de petróleo, houve uma queda de 39% para 35% (European Commission, 2012a).

GRÁFICO 1
UE: Evolução da produção de energia por fonte
(Em %)



Fonte: European Commission (2012a, p.16).
Elaboração do autor.
Obs.: entre 1995 e 2010, houve uma queda de 13% na produção de energia.

No que diz respeito ao carro-chefe da política de energia e clima, o ETS, houve um grande avanço: o mercado de carbono aumentou seu volume de US$ 7,9 bilhões, em 2005, para US$ 49,1 bilhões, em 2007, e US$ 147,9 bilhões, em 2011 (EC, 2012b). O ETS alcançou mais de 10 mil instalações e cerca de 60% de todas as emissões de GEE da UE. A Comissão avaliou que as empresas com atividade produtiva na UE incorporaram de fato o preço do carbono em suas decisões operacionais e que o esquema tenha contribuído para reduzir substancialmente as emissões, mas "não logrou tornar-se um impulsionador decisivo de investimentos hipocarbônicos em longo prazo" (European Commission, 2012b, p. 4).

As metas para 2020 em relação à participação dos renováveis e à redução de emissões de GEE devem ser alcançadas, embora com o apoio da recessão econômica. No caso da meta para a eficiência, a própria Comissão estima que deverá ficar em 17%, conforme já mencionado.

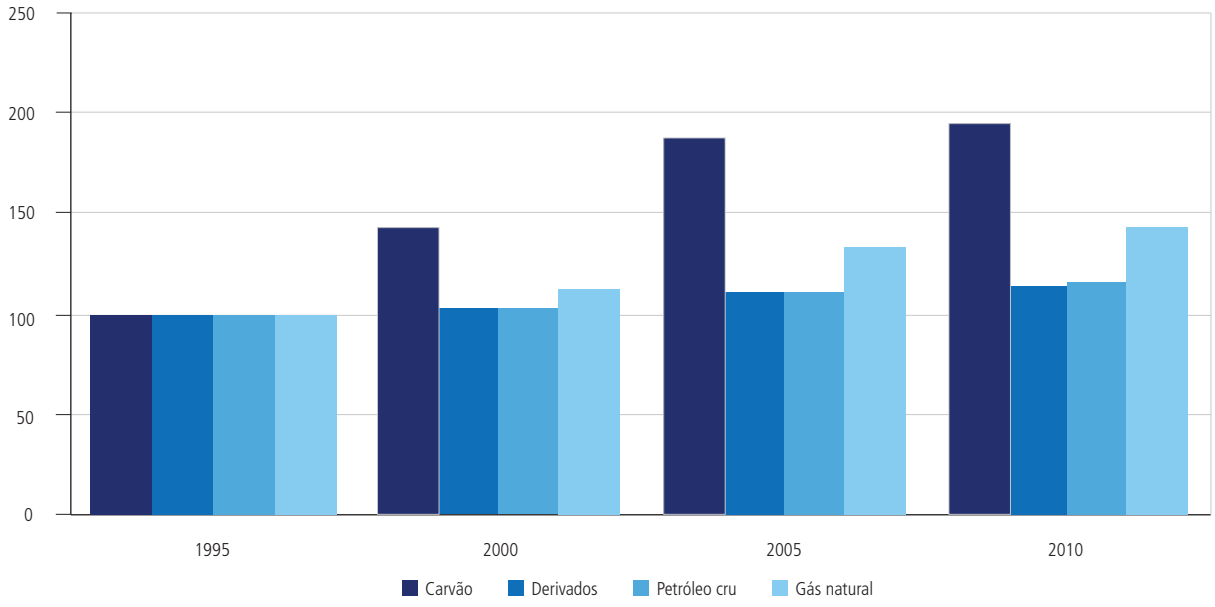
Com a introdução de regras obrigatórias para a indústria automobilística, a emissão média de CO2 dos automóveis desceu de 172g por quilômetro, em 2000, para 135,7g por quilômetro, em 2011 (European Commission, 2012b, p. 7).

Há de se considerar, porém, que por si só uma proporção maior de fontes de energia renováveis e a melhoria na eficiência energética não garantem mais competitividade nem aumento da segurança de aprovisionamento. O gráfico 2 mostra, de forma surpreendente, que a fonte que mais teve as suas importações aumentadas é justamente a que mais emite GEE em seu uso: o carvão. Isso se explica, de um lado, pelo esgotamento e abandono da produção nacional, com exceção da Polônia, Espanha e Alemanha, sendo que nestes últimos dois casos a questão é social, enquanto para a Polônia o carvão se tornou símbolo da sua independência diante da Rússia. O carvão, de fato, tem muito mais países produtores/exportadores, o que significa que o seu uso aumenta a segurança energética, diminuindo a dependência de um ou poucos países específicos. Por outro lado, há a disponibilidade no mercado internacional do carvão dos Estados Unidos a preços competitivos, uma vez que internamente está sendo substituído pelo gás de xisto.

GRÁFICO 2

Evolução da importação por fonte com relação a 1995

(Base: 1995 = 100, variação com relação ao *base-line*)



Fonte: European Commission (2012a).
Elaboração do autor.

4 NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Outro campo de atuação em torno dos temas de energia e mudanças climáticas são as próprias negociações internacionais. Conforme já mencionado, a UE é um ator ativo e propositivo, tentando se

projetar como liderança, intento que, no caso do primeiro Protocolo de Kyoto, teve êxito, lembrando que foi justamente a ratificação da Rússia que possibilitou a sua entrada em vigor, em 2005, oito anos depois de sua assinatura. Cabe enfatizar também o efeito demonstração dos avanços realizados. Quando a UE estabelece normas rígidas e mandatórias para os países-membros, há um impacto sobre os produtores globais para se adaptarem a estes padrões em suas operações globais, ou de qualquer forma, estas normas começam a servir como parâmetros.[11]

Mais recentemente a UE começou uma política mais ativa de articulações para evitar o seu isolamento nas negociações ao tentar comprometer outros países com políticas mais avançadas no combate ao aquecimento global. Exemplo foi a articulação com os países-ilhas na XVII Conferência das Partes em Durban (COP 17), em 2011. Outro exemplo foi durante a XV Conferência das Partes (COP 15), em dezembro de 2009, em Copenhague, quando a UE participou ativamente do movimento pela criação do Diálogo Informal de Cartagena para a Ação Progressiva, articulando trinta países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Entretanto, há uma questão estrutural na atuação da representação europeia nas negociações. Wendel Trio aponta como um dos principais problemas para a Europa nas negociações internacionais sua pesada estrutura de tomada de decisões, o que torna pequena a margem para os negociadores. Exemplo disso foi a incapacidade de jogar a carta dos 30% de redução da emissão até 2020, para forçar avanços nas negociações na Conferência do Clima em Copenhague (2009), ainda mais diante das ofertas voluntárias de redução de emissões do Brasil e da China.[12] Pode-se argumentar, no entanto, que o empenho da UE em reduzir em 20% as emissões tenha contribuído para que vários países, entre os quais o Brasil e a China, assumissem também compromissos, embora com grau variável de ambição. Da mesma forma, logrou-se em dezembro de 2011, em Dublin, estabelecer o entendimento de chegar até 2015 a um acordo para o período pós-2020 para dar continuidade aos avanços conquistados pelo Protocolo de Kyoto.

Sem dúvida, o esforço da UE faz cada vez menos sentido se não houver correspondência nas demais economias, uma vez que a sua contribuição à emissão global de GEE deve cair para 10% em 2020, ao passo que a China e os Estados Unidos responderão cada um por cerca de 20% (IEA, 2008).

5 IMPACTO DA CRISE GLOBAL

A crise financeira e econômica se contrapôs de várias formas ao avanço da política energética da UE. Podem-se fazer alguns paralelos com a situação monetária no que diz respeito à fraqueza institucional incapaz de dar respostas comunitárias à altura dos desafios, o que por sua vez reforça tendências centrífugas. A narrativa da Comissão Europeia para manter a sua política tentou mostrar como as políticas energéticas e do clima podem contribuir com a redução dos custos e com a competitividade da indústria e tecnologia europeias. Ou seja, seria justamente a continuidade destas políticas que ajudaria na superação da crise econômica. O problema está no hiato temporal. Para avançar na implementação das políticas climáticas é preciso grandes investimentos por parte dos setores público e privado para, somente em médio e longo prazos, gerar vantagens competitivas.

11. Exemplo disso é o padrão de qualidade do diesel Euro-5 adotado em 2013 também pelo Brasil.

12. Entrevista concedida por Wendel Trio, diretor do Climate Action Network (CAN), em 5 de setembro de 2012, em Bruxelas. Na reunião de dezembro de 2008, o Conselho Europeu havia confirmado seu compromisso de elevar a redução na emissão de GEE em relação aos níveis de 1990, de 20% para 30%, caso se conseguisse um acordo mundial ambicioso e global (CE, 2010).

Os desafios são múltiplos. Em primeiro lugar, há a pressão sobre os orçamentos dos governos nacionais e locais no contexto dos crescentes *deficit* públicos e das políticas de austeridade. A mesma pressão acaba também gerando uma crise em torno do orçamento da própria Comissão Europeia para o período 2014-2020 entre os governos nacionais, reduzindo pela primeira vez o orçamento em relação ao período anterior. Faz se sentir também de forma mais acentuada a diversidade entre os países-membros no que diz respeito à sua capacidade financeira e industrial de lidar com a crise. Em segundo, se no médio e longo prazos a narrativa da Comissão faz sentido, no curto prazo exige altos investimentos sem perspectiva de retorno imediato. Em um clima de incertezas e baixa propensão ao risco, os investimentos necessários acabam não se concretizando. Isso aumenta o hiato entre as normas e metas europeias e sua implantação no território nacional e local, diminuindo sua credibilidade.

Em terceiro lugar, em relação ao ponto anterior, a crise abre um espaço para uma oposição explícita às políticas da Comissão Europeia com o argumento de que estas encarecem o custo da produção na Europa e, portanto, complicariam mais a recuperação das economias diante da concorrência da China e dos Estados Unidos, ambos os países com custos de energia muito inferiores. Este ponto ganhou em importância diante da forte queda do preço de gás natural nos Estados Unidos devido à exploração e à produção do gás de xisto. A questão de custo de energia impactou também diretamente o orçamento das famílias e problematizou o amplo apoio da opinião pública às políticas de energia e clima.[13] Em quarto lugar, talvez o mais grave, há uma queda brutal da confiança – que já era baixa – nas instituições da UE. A Europa é vista cada vez mais como parte do problema e não como parte da solução. O foco no curto prazo e o olhar mais voltado para a esfera nacional criaram um ambiente adverso para a Comissão Europeia manter o seu dinamismo nessa área.[14] Em quinto, um fenômeno específico que complica um dos pilares da política comunitária: os preços do carbono despencaram,[15] paralisando o mercado em certificados e desarticulando um dos principais incentivos para a indústria investir em eficiência energética e reconversão rumo a uma economia de baixo carbono. Ao mesmo tempo, reduziu-se drasticamente a receita pública vinda dos leilões que eram fonte importante para o financiamento de ações climáticas. Em sexto lugar, surge uma ilusão de avanços na queda das emissões de GEE e do uso de energia provocada pela recessão, não por alteração da matriz ou da estrutura de produção.

Exemplo do problema financeiro é a falta de procura por cofinanciamento para o desenvolvimento de energia para captura e sequestro de carbono – Carbon capture and storage (CCS). Como parte da política anticrise, a Comissão Europeia lançou em julho de 2009, por meio do Regulamento 633, o Programa Energético Europeu para o Relançamento da Economia. Entre outras medidas, foram alocados € 4 bilhões para o cofinanciamento em atividades estratégicas. O objetivo seria contribuir simultaneamente com a recuperação econômica, a redução de emissões e o aumento da segurança energética.[16] Seriam destinados € 1 bilhão para projetos-pilotos na área de CCS, mas

13. Segundo dados da Agência Internacional de Energia (IEA. 2012), os preços reais da eletricidade para a indústria na Europa aumentaram, em média, 38% entre 2005 e 2012, enquanto nos Estados Unidos desceram 4%. Para as famílias, entre 2005 e 2012, os preços reais da eletricidade subiram 21,8% na Europa – segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e 8,4% nos Estados Unidos.

14. Dados da pesquisa de opinião da CE (2013) mostram uma queda da imagem positiva da UE de 52%, no início de 2007, para 30% no início de 2013, enquanto a imagem negativa aumentou no mesmo período de 15% para 29%. No que diz respeito às expectativas futuras da UE, o pessimismo aumentou de 24%, no início de 2007, para 46% no início de 2013.

15. Os preços começaram a cair de forma constante de € 30 por tonelada de GEE em 2008 para € 3 por tonelada em abril de 2013.

16. Até o final de 2010, foram aprovados 59 projetos, comprometendo 96,3% dos fundos orçamentados, com destaque para a infraestrutura (44 projetos). Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1193112&t=e&l=en>.

até o final de 2012 não houve demanda, como reflexo da queda brutal dos preços no mercado de carbono. Em outros casos, os programas paralisaram porque os Estados-membros atrasaram suas contribuições obrigatórias.[17]

A crise também comprometeu os compromissos assumidos pelos países doadores com os países em desenvolvimento, em particular a ajuda adicional negociada em Copenhagen, que ocorreria em duas fases, um total de US$ 30 bilhões no período 2010-2012, com aumento gradual até atingir US$ 100 bilhões em 2020. A UE até mobilizou € 7,2 bilhões para a primeira fase (embora na prática tenha usado, em grande parte, fundos existentes para a cooperação internacional), mas encontra mais problemas para manter o seu compromisso na segunda fase.

A crise não só questiona e tensiona as políticas em andamento, como, sobretudo, se faz sentir nas discussões sobre os próximos passos rumo a 2050, o *Road Map 2050* e as metas para 2030. Em ambos os casos começou a predominar o peso dos problemas conjunturais sobre uma visão estrutural de longo prazo.

Um exemplo da oposição política que se fortalece com a crise é a publicação, em setembro de 2010, de um comunicado conjunto das entidades patronais e sindicais da indústria química da Alemanha criticando o conceito da *Energiewende*, palavra alemã com a qual se expressa a revolução na matriz energética necessária para combater as mudanças climáticas. O argumento é que as energias alternativas, em particular a eólica e a solar, não seriam confiáveis para o fornecimento para a indústria e, sobretudo, que esta política tornaria a indústria alemã menos competitiva.[18]

Em 2012, a Polônia vetou a adoção do *Road Map 2050* no Conselho dos Ministros. E as decisões, uma vez levadas a este âmbito, devem ser por unanimidade, colocando pela primeira vez, desde a década de 2000, a política da Comissão na defensiva. A atuação do governo da Polônia, que contou com o apoio de praticamente todos os deputados poloneses representados no Parlamento Europeu, se deve ao fato de o país desconfiar que o *Road Map 2050* pudesse ser utilizado para desmontar sua opção pelo carvão como principal fonte de energia. Com base nas posições adotadas pelo governo da Polônia, pode-se concluir que este prefere o ônus ambiental do uso do carvão, mesmo se importado, à alternativa de dependência de suprimento de gás da Rússia.

Youngs (2013 p. 13) conclui que: "*The economic crisis and squeeze on competitiveness, combined with a new rise in oil prices, have produced a swing away from the priority attached to climate policy*".[19]

A situação se complicou ainda mais pelo lado da Comissão, no início de 2013, quando sua proposta para salvar o ETS foi derrotada por uma margem pequena de votos no Parlamento Europeu. Desde 2008, o mercado de carbono é superavitário, e os preços começaram a cair de forma constante, de € 30, em 2008, para € 3, em abril de 2013. A proposta da Comissão era cortar a oferta de licenças em 15% para provocar um aumento dos preços. O argumento contrário era que a medida aumentaria o custo da produção na Europa, diante da tendência de baixa dos custos de produção nos Estados Unidos, devido à queda significativa do preço de energia para a indústria com o gás de xisto. Além da indústria intensiva em energia, também a Polônia fez campanha contra, sempre em defesa de

17. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1193112&t=e&l=en>.

18. Disponível em: <http://www.igbce.de/download/7622-15978/1/xvi-26-25-09-2012-energiewende-gestalten.pdf>.

19. "A crise econômica e o acirramento da concorrência, junto com o novo aumento dos preços de petróleo provocaram uma pressão sobre a prioridade dada à questão do clima" (tradução nossa).

sua opção pelo carvão. Até o governo alemão dividiu-se nessa questão: o ministro da Economia, Philipp Roesler, era contra porque seria uma intervenção no mercado com efeitos negativos para a competitividade da indústria alemã. O mercado de carbono e outras políticas para o clima estariam contribuindo para preços mais altos da energia e, com isso, diminuindo a competitividade da indústria europeia. O ministro do Meio Ambiente, Peter Altmaier, era favorável.[20]

A terceira fase do ETS (2013-2020) acabou introduzindo a obrigatoriedade de as empresas do setor elétrico comprarem as permissões em leilões, com exceções temporárias para termoelétricas a carvão de países de menor renda. Sob pressão da indústria, estabeleceu alocação de certificados para indústrias, para compensar o risco de *carbono leakage*.

O comissário para energia, Gunhter Oettinger, resume o dilema ao comentar a proposta lançada no início de 2014 de instituir uma legislação, cuja aprovação é prevista para 2015, estabelecendo metas concretas para 2030: "*The new framework must take into account the consequences of the economic crisis, but it must also be ambitious enough to meet the necessary long-term goal of cutting emissions 80-95% by 2050.*"[21] Essencialmente, as propostas apresentadas mantêm uma meta ambiciosa e obrigatória para a redução de emissões de GEE, no caso de 40% até 2030, sempre em relação aos níveis registrados em 1990. Mas a Comissão desistiu de propor metas obrigatórias para energias renováveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise global iniciada em 2008 foi um grande teste para a política de clima e energia da UE. Pesou mais a diversidade em termos comparativos de riqueza, estrutura industrial, parque imobiliário, intensidade de carbono e de energia, recursos renováveis exploráveis e estrutura social. Pressões orçamentárias comprometem financiamentos internos e ajuda externa. As empresas instaladas na UE alertam para a competitividade em curto prazo diante do diferencial de custo de energia com seus principais competidores. A narrativa de que justamente os investimentos em tecnologias para avançar rumo a uma economia de baixo carbono pudessem servir de alavanca para superar a crise não ganhou força política.

Ao mesmo tempo a opinião pública perdeu sua confiança na UE, ficaram evidentes as limitações das instituições, o seu projeto de integração parece bloqueado. Isso impactou diretamente a capacidade de a Comissão continuar com suas políticas ousadas na área de energia e clima. Da mesma forma, aumentou o hiato entre as metas estabelecidas pela UE em Bruxelas a serem alcançadas e a realidade nos territórios. Isso é verdadeiro em particular no que diz respeito às metas para a eficiência energética, que exigem grandes investimentos.

No entanto, existe uma profunda interdependência na UE. Os países estão ligados a uma rede de relações institucionais, jurídicas, sociais e políticas cuja magnitude e complexidade só devem aumentar, exatamente devido às respostas, embora lentas e tardias à crise, com as quais as instituições comunitárias amplificam as suas competências e áreas de atuação. O dilema geral para a UE se projeta também em sua política energética: aprofundar ou recuar. No caso de um aprofundamento, isso

20. Ver, por exemplo, a análise do Dave Keating no *European voice*. Disponível em: <http://www.europeanvoice.com/article/2013/april/eu-climate-policy-in-crisis-after-ets-rejection/76969.aspx>.

21. "O novo marco legal deve levar em consideração os impactos da crise econômica, mas ao mesmo tempo deve ser suficientemente ambicioso para contribuir com a meta de alcançar uma redução das emissões de 80 a 95% em 2050" (tradução nossa). Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-272_en.htm>.

deve significar que na próxima rodada de alteração do Tratado da União Europeia a energia ganhará o *status* de política comunitária, o que refletiria a força da interdependência e dos ganhos a serem alcançados com ações comunitárias.[22]

Contudo, não há dúvida de que o papel de liderança da UE no debate internacional sobre energia e clima ficou comprometido devido aos problemas internos, e isso terá consequências para as negociações em torno da plataforma de Dublin, que deve estabelecer os parâmetros globais pós 2020.

REFERÊNCIAS

ADELLE, Camilla; RUSSEL, Duncan; PALLEMAERTS, Marc. A coordinated European energy policy? The integration of EU energy and climate change policies. *In*: SANDOVAL, Israel Solorio; MORATA, Francecs (Org.). **European energy policy**. An environmental approach. Cheltenham/Massachussetts: Edward Elgar Publishing, 2012.

CE – COMISSÃO EUROPEIA. **Promoção da utilização de energia proveniente de fonte renováveis**. Diretiva 2009/28/CE. CE, 2009.

_____. **Normas de desempenho em matéria de emissões dos automóveis novos de passageiros como parte da abordagem integrada da Comunidade para reduzir as emissões de CO_2 dos veículos ligeiros**. Regulamento 443/2009.

_____. **Análise das opções para ir além dos objetivos de 20% de redução das emissões de gases com efeito de estufa e avaliação de risco de fuga de carbono**. Parlamento Europeu, 2010. (COM 265/2010).

_____. Comunicação da comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das regiões, relativa à segurança do aprovisionamento energético e à cooperação internacional. **A política energética da UE**: estreitar os laços com parceiros para além das nossas fronteiras. Bruxelas: Comissão Europeia, 2011. (COM 539/2011).

_____. **Eficiência energética**. Diretiva 2012/27/UE.

_____. Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e a Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis. 2012/0288.

_____. **Livro verde** – um quadro para as políticas de clima e energia em 2030. Bruxelas, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. **Towards a European strategy for the security of energy supply**. 2000. (The Energy Green Paper).

_____. **A secure Europe in a better world**. European security strategy. Brussels, Dec., 2003.

_____. **State of play in the EU energy policy**. Brussels: EC, 2010a. (Comission Staff Working Document SEC, 2010, 1.346 final).

_____. **Energy 2020**. A strategy for competitive, sustainable and secure energy. Brussels, 2010b.

_____. **EU-Russia energy dialogue**. The first ten years 2000-2010. Brussels, 2011.

_____. **EU energy figures**. Luxembourg, 2012a.

_____. **Energy roadmap 2050**. Luxembourg, 2012b.

_____. **Public opinion in the European Union**. European Commission, Dec. 2013.

22. Esta, por exemplo, é a convicção de Jos Delbeke, diretor-geral da DG Ação Climática, em entrevista concedida em 5 de setembro de 2012 em Bruxelas.

EUROPEAN COUNCIL. **Imposing an obligation on member states to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products**. Diretiva 2009/119/EC. 2009.

IEA – INTENATIONAL ENERGY AGENCY. **Climate policy and carbon leakage**. 2008. (Information Paper).

_____. **Energy prices and taxes**. Fourth quarter. 2012. (IEA Statistics).

SILVA, Antônio Costa. A segurança energética da Europa. **Nação e defesa**, n. 116, Instituto da Defesa Nacional, primavera, 2007

YOUNGS, Richard. **The EU's global climate and energy policies**: gathering momentum? Madrid: Fride, 2013. (Working Paper, n. 118).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AHTONEN, Annika. Europe´s quest for energy security: tackling the international an external challenges. **Panorama**: insights intoasian and European affairs. Singapore, 2011, v. 1.

BUCHAN, David. **Energy and climate change**: Europe at the crossroads. Oxford: Oxford University Press, 2009.

EGENHOFER, Christian; ALESSI, Monica. **EU policy on climate change mitigation since Copenhagen and the economic crisis**. CEPS, 2013. (CEPS Working Document, n. 380).

EUROPEAN COUNCIL. **Measures to safeguard security of gas supply and repealing**. Diretiva 2010/994. 2010.

FANDEL, Marie-Hélèlne; ZULEEG, Fabian. **Gain without pain**: towards a more rational use of energy. Brussels: European Policy Centre, 2008. (European Policy Centre Working Paper, n. 29).

IEA – INTENATIONAL ENERGY AGENCY. **World energy outlook 2012**. Paris: OECD/IEA, 2012.

KELLNER, Karl. **Financing investments**. Brussels: Directorate-General for Energy/Renewables Research and Innovation Energy Efficiency, 2012.

PIEBALGS, Andris. **How the European Unions is preparing the third industrial revolution with an innovative energy policy**. European University Institute, 2009. (European University Institute Working Paper, n. 2009/11).

SANDOVAL, Israel Solorio; MORATA, Francecs. **European energy policy**. An environmental approach. Cheltenham/Massachussetts: Edward Elgar Publishing, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal oficial da União Europeia**, 30 mar. 2010. Disponível em: <http://tinyurl.com/tratadoue>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

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

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

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

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

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

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

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

Composto em Adobe Garamond Pro 11/14,5 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
couché fosco 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 2176-9915

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos