Número 12
Out. | Dez. 2012

Boletim de Economia e Política Internacional

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Número 12
Out. | Dez. 2012

Boletim de Economia e Política Internacional

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto
Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

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

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

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

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

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável
Ivan Tiago Machado Oliveira – Ipea

Membros
Alcides Costa Vaz – UnB
Andrew Hurrell – Universidade de Oxford
Ana Maria Alvarez – UNCTAD
Carlos Mussi – Cepal
Luciana Acioly – Ipea
Maria Regina Soares de Lima – UERJ
Renato Baumann – Ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **Ipea** 2012

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 –

Trimestral.

ISSN 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

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

EDITORIAL **5**

PADRÃO DE FINANCIAMENTO E EXPOSIÇÃO CAMBIAL DAS EMPRESAS EXPORTADORAS BRASILEIRAS A PARTIR DA CRISE DE 2008 **7**
Edison Benedito da Silva Filho

A RÚSSIA E A CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL **21**
Lenina Pomeranz

IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA NA REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL **33**
Vera Thorstensen

BRASIL, CHINA, ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA: IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA SOBRE REGULAMENTOS TÉCNICOS APLICADOS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BENS **45**
Marina Amaral Egydio de Carvalho
Luciana Dutra de Oliveira Silveira

REGIONALISMOS CONCORRENTES NO LESTE ASIÁTICO E EFEITOS DA CRISE FINANCEIRA GLOBAL **63**
João Henrique Ribeiro Roriz

ACORDOS DE INVESTIMENTO NA AMÉRICA DO SUL **75**
Daniel Ricardo Castelan

A TRANSIÇÃO DE PODER NA DÉCADA QUE SE INICIA **95**
Walter Antonio Desiderá Neto

EDITORIAL

O *Boletim de Economia e Política Internacional* nº 12 dá continuidade à iniciativa de levar ao público temas e debates dos projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Nesta edição, que é temática, o boletim traz artigos que discutem temas de economia e política com foco na presente crise internacional e seus desdobramentos para o Brasil e o mundo. Com isso, busca-se contribuir para a maior compreensão acerca dos impactos econômicos e políticos da crise para diferentes regiões do mundo, bem como o posicionamento estratégico dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e das principais potências mundiais na busca do seu enfrentamento e superação.

Edison Benedito da Silva Filho abre este número com um artigo que discute a trajetória da exposição cambial das empresas exportadoras brasileiras desde 2008 até o período recente e seus impactos para a vulnerabilidade da economia do país. Em seguida, Lenina Pomeranz apresenta um panorama sobre o posicionamento da Rússia frente à crise financeira internacional, num momento em que o país busca a modernização econômica em meio à crescente efervescência política interna. No terceiro artigo, Vera Thorstensen discute os desafios da agenda do multilateralismo diante do recrudescimento da crise, que tem ensejado aos países buscarem nos acordos preferenciais de comércio uma alternativa para promover a integração econômica e política. Marina Amaral Egydio de Carvalho e Luciana Dutra de Oliveira Silveira analisam em seguida os impactos da crise sobre outra dimensão relevante do comércio internacional: a regulamentação técnica aplicada pelos países ao comércio de bens, a qual, embora destinada a assegurar a proteção dos consumidores locais, também pode ocultar práticas protecionistas dessas nações.

No quinto artigo, João Henrique Ribeiro Roriz discute como a crise internacional afetou nas esferas comercial, financeira e política os dois principais projetos de integração regional atualmente em progresso na Ásia: o primeiro, exclusivamente asiático e capitaneado por China, Coreia do Sul e Japão; e o segundo, que constitui uma "ponte" sobre o Pacífico e visa o fortalecimento dos laços com os Estados Unidos. Por sua vez, Daniel Ricardo Castelan analisa os acordos bilaterais de investimento celebrados pelos países da América do Sul com algumas das maiores economias mundiais e também as disputas geradas no bojo desses investimentos, apontando desafios e oportunidades para o Brasil na ampliação de suas pretensões econômicas na região. Finalizando esta edição, Walter Antonio Desiderá Neto apresenta um panorama de eventos econômicos e políticos recentes que podem sinalizar a direção do movimento de transição de poder no mundo, que se acha em curso desde o fim da Guerra Fria.

Boa leitura!

Edison Benedito da Silva Filho
Ivan Tiago Machado Oliveira
Editores

PADRÃO DE FINANCIAMENTO E EXPOSIÇÃO CAMBIAL DAS EMPRESAS EXPORTADORAS BRASILEIRAS A PARTIR DA CRISE DE 2008*

Edison Benedito da Silva Filho**

RESUMO

Este trabalho pretende analisar a evolução do nível de exposição ao risco cambial das corporações exportadoras brasileiras a partir da crise de 2008, quando muitas delas sofreram perdas substanciais em razão da desvalorização do real. Analisam-se as estratégias financeiras dessas companhias por meio do uso de derivativos cambiais, bem como os impactos resultantes da intermediação desses contratos e da reverberação de potenciais perdas por parte do sistema bancário nacional. Conclui-se ressaltando a necessidade de um monitoramento efetivo, pelas autoridades governamentais, do mercado doméstico de derivativos e do grau de exposição cambial do setor privado.

Palavras-chave: crise financeira; finanças corporativas e governança; gerenciamento de risco cambial.

ABSTRACT[i]

This paper aims to examine the evolution of currency risk exposure of Brazilian exporting corporations from the 2008 crisis, when several companies suffered substantial losses due to the decline of the real. We analyze their financial based on the usage of derivatives, as well as the impacts resulting from these contracts intermediation and reverberation of potential losses by the national banking system. Finally, we underscore the need for effective monitoring by government authorities of the domestic derivatives, as well as the degree of currency exposure in the private sector.

Keywords: financial crisis; corporate finance and governance; financial risk and risk management.

JEL: G01, G3, G32

* Artigo elaborado com informações disponíveis até o terceiro trimestre de 2012. O autor agradece os comentários e sugestões de André Gustavo Pineli Alves, Keiti da Rocha Gomes, Marcos Antônio Macedo Cintra e Renato Coelho Baumann, bem como o apoio de Karen Cursino Figueiredo no levantamento de dados.

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

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

O mercado de derivativos dos países emergentes se expandiu rapidamente ao longo da última década. Estimativas recentes apontam que ele movimenta diariamente cifras superiores a US$ 1,2 trilhão (Mihaljek e Packer, 2010, p. 44). O Brasil ainda responde por uma parcela reduzida desse montante – cerca de US$ 170 bilhões diários somando contratos de divisas e juros –, mas tem ampliado consistentemente sua participação relativa a cada ano. Atualmente, mesmo firmas nacionais que não atuam no comércio exterior podem acessar esses novos instrumentos financeiros, embutidos em contratos nas mais diversas modalidades de crédito ao setor produtivo. Em virtude de sua disseminação nos mercados emergentes, esses instrumentos também têm adquirido crescente importância como canais de contágio destas economias à volatilidade dos mercados internacionais.[1]

As dificuldades impostas às empresas brasileiras pela deterioração do ambiente econômico internacional ao longo de 2008 foram agravadas pelos impactos da brusca desvalorização do real frente ao dólar e do congelamento do mercado de câmbio no país após a falência do banco americano Lehman Brothers, em setembro daquele ano. Esse inesperado movimento resultou na fragilização e mesmo na quebra de grandes empresas industriais do país, tais como Sadia e Aracruz, devido ao seu elevado grau de exposição ao risco cambial por meio de contratos de derivativos, cujo montante era até então desconhecido pelo mercado. O Banco de Compensações Internacionais – Bank for International Settlements (BIS) – estimou posteriormente em cerca de US$ 25 bilhões o total das perdas das empresas brasileiras com operações envolvendo derivativos cambiais no último trimestre daquele ano (BIS, 2009, p. 55).

Em 2011, após um novo ciclo de apreciação do real, a economia brasileira sofreu os efeitos de uma acentuada desvalorização cambial decorrente da "fuga para a qualidade" do capital internacional, na esteira do agravamento da situação financeira dos bancos europeus. Nesse sentido, convém analisar a evolução do nível de exposição ao risco cambial das corporações brasileiras, sobretudo exportadoras, a partir da crise de 2008, enfatizando suas estratégias de uso de derivativos e outros instrumentos financeiros de curto prazo, bem como os impactos resultantes da intermediação desses contratos e da reverberação de potenciais perdas por parte do sistema bancário nacional.

O texto se divide em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção apresenta-se uma breve resenha da literatura sobre a estratégia especulativa das firmas por meio de derivativos financeiros, enfatizando a complementaridade das abordagens micro e macroeconômicas para a explicação do caso brasileiro. Na terceira seção analisa-se a evolução do endividamento externo do setor privado nacional desde 2008 até os dados mais recentes, com ênfase nas estratégias de exposição cambial de algumas das maiores exportadoras do país; também são analisados indicadores acerca do comportamento dos mercados de derivativos cambiais no Brasil nesse período. Por fim, apresentam-se considerações apontando a necessidade de um monitoramento efetivo do nível de exposição cambial das empresas e do sistema bancário nacional, tendo em vista o crescimento do endividamento externo privado no período recente e a ainda limitada transparência dos mercados de derivativos no país e no mundo.

1. Diversos estudos recentes apontam os efeitos deletérios da crise de 2008 para os países emergentes, destacando as perdas incorridas pelas empresas destes países que se encontravam mais expostas nos mercados futuros de câmbio. Os trabalhos de Dodd e Griffith-Jones (2007), Dodd (2009) e Farhi e Borghi (2009) apresentam dados sobre o desempenho das empresas dos países emergentes afetados pela crise. Por sua vez, Alves (2011) realiza um estudo mais aprofundado acerca das estratégias de financiamento dessas firmas e os efeitos da desvalorização cambial e da queda no preço das *commodities* sobre seu desempenho, tomando por base a trajetória recente das principais empresas exportadoras da Rússia.

2 DETERMINANTES DA ESTRATÉGIA ESPECULATIVA DAS FIRMAS NO MERCADO DE CÂMBIO

A literatura neoclássica tende a considerar a estratégia especulativa das firmas por meio de instrumentos financeiros como uma questão de oportunidade ou de governança, não diretamente relacionada, pois, a fatores de ordem macroeconômica (Rossi Júnior, 2011). A especulação dos agentes econômicos por meio de derivativos (*over-hedging*) constitui um desvio em relação ao propósito original de proteção dos ativos e fluxos de caixa contra a volatilidade de preços (Stulz, 1996; Geczy, Minton e Schrand, 1997). Essa anomalia seria motivada pela assimetria de informação entre as partes (por exemplo, em decorrência de contratos financeiros cujo desenho engendrava uma distribuição desigual de riscos) ou, internamente às corporações, por deficiências nos mecanismos de agência que acarretavam incentivos perversos à tomada de risco por parte dos gestores de ativos financeiros da firma.[2]

Por sua vez, a literatura heterodoxa enfatiza a condição de incerteza e instabilidade inerente ao funcionamento dos mercados (sobretudo financeiros), de modo que a estratégia especulativa passa a constituir um elemento central na explicação dos ciclos de negócios (Minsky, 1982; Kregel, 1998; Dodd, 2009; Farhi, 1999, 2010). Condicionantes macroeconômicos e institucionais influenciam a matriz de decisões dos agentes não apenas por meio de incentivos, mas também moldando sua própria percepção acerca dos riscos associados às opções de alocação de recursos em cada instante do tempo (Minsky, 1982; Dequech, 2000).

A crise econômica recente (2008) demonstra que não é possível negligenciar os condicionantes macroeconômicos que atuam sobre as estratégias de exposição ao risco cambial por parte dos agentes privados, nem tampouco seus impactos sistêmicos para a higidez do setor bancário nacional (Delfim Netto, 2008; Roubini e Mihm, 2010; Farhi, 2010). Segundo Beber e Fabbri (2011) em particular, a evidência empírica sugere que a trajetória do câmbio tem influência significativa na decisão das firmas nacionais quanto à especulação por meio de instrumentos financeiros envolvendo derivativos (Allayannis, Brown e Klapper, 2003; Beber e Fabbri, 2011; Rossi Júnior, 2011).[3] Além disso, a dificuldade das empresas em obter acesso a capital de giro em condições favoráveis, característica de países em desenvolvimento, pode induzi-las a recorrer a empréstimos de curto prazo denominados em moeda estrangeira para financiar suas operações correntes (Bodnar e Marston, 2000).

As operações com derivativos cambiais das empresas exportadoras constituem, pois, uma fonte potencial de risco para o sistema econômico nacional cuja relevância não pode ser desprezada, uma vez que possuem, como contrapartida, outras operações alavancadas no mercado de moedas por parte dos bancos.[4] Destarte, faz-se necessário analisar a qualidade do endividamento do setor produtivo privado (com ênfase na sua exposição a riscos de derivativos cambiais) e também o grau de exposição dos bancos a essas operações, de modo

2. Segundo a teoria econômica ortodoxa, na presença de custos de transação significativos as empresas de maior tamanho tenderiam a especular mais que suas concorrentes menores, uma vez que seu acesso ao crédito se dá em condições mais vantajosas. De forma subjacente a esse argumento, alguns autores sustentam que as empresas com melhor situação financeira (ou seja, que possuem menor probabilidade de insolvência) podem correr maiores riscos que suas concorrentes, tornando-se assim mais propensas a ingressar em estratégias especulativas (Stulz, 1996). Por outro lado, a assimetria de informação pode condicionar as oportunidades especulativas no sentido de privilegiar aquelas empresas com um volume maior de operações relacionadas com o exterior (por exemplo, importadoras, exportadoras e firmas do setor financeiro), dado que essa característica supostamente lhes assegura acesso a informações mais precisas acerca do comportamento dos agentes que participam do mercado de câmbio (Stulz, 1996; Geczy, Minton e Schrand, 1997). Por fim, há evidência de que firmas com melhores mecanismos de governança na forma de controles institucionais tendem a especular menos que outras nas quais esses controles se mostram menos efetivos (Geczy, Minton e Schrand, 1997). Para uma revisão mais detalhada dessa literatura, bem como uma evidência empírica das empresas brasileiras, ver Rossi Júnior (2011).

3. A busca por ganhos através da especulação com derivativos é apontada por Farhi e Borghi (2009, p. 172) como um fator central na explicação da exposição cambial das firmas brasileiras: "(...) as empresas, caracteristicamente produtivas e crescentemente financeiras, enxergaram uma possibilidade de ganho não operacional com esses instrumentos, para além do que representaria uma garantia contra a volatilidade de preços. Isto é, aproveitando-se da elevada alavancagem permitida pela própria existência dos derivativos, em que se pode adquirir, no futuro, um ativo que não se deseja receber, e vender a descoberto outro que não se possui *ex ante*, elas, de fato, não se restringiram ao *hedge*, mas, sim, especularam ao apostarem em determinada direção do comportamento futuro de um ativo sem nenhum tipo de cobertura".

4. Para uma discussão mais extensa acerca das características dos contratos de derivativos no mercado brasileiro, das estratégias de exposição cambial das empresas nacionais desde os meses que antecederam a crise de 2008 até meados de 2011 e das medidas regulatórias implementadas pelo governo para sanear o sistema financeiro e restringir a especulação por meio de derivativos cambiais, ver Silva Filho (2012).

a se obter um indicativo mais claro para a mensuração dos potenciais riscos sistêmicos derivados do contágio da economia doméstica pela crise internacional.

3 EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE EXPOSIÇÃO CAMBIAL DAS FIRMAS BRASILEIRAS E DO MERCADO NACIONAL DE DERIVATIVOS DE MOEDA ESTRANGEIRA APÓS A CRISE DE 2008

As operações com derivativos cambiais realizadas pelas empresas exportadoras no Brasil consistem fundamentalmente de contratos a termo de moeda sem entrega física – *non-deliverable forward* (NDF)[5] –, que podem ser realizados no exterior (via *offshore*) ou, caso realizados no país, devem ser registrados no mercado de balcão da Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados (CETIP). Essas operações se destinam em geral à proteção contra os efeitos da variação cambial sobre o fluxo de caixa e os ativos patrimoniais da empresa; porém, elas também podem ser aplicadas a fins de especulação, tanto por parte do tomador como do emprestador.[6]

A análise consistente do nível de exposição cambial das corporações nacionais só se tornou possível a partir de outubro de 2008, quando a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) passou a exigir que todas as empresas de capital aberto no Brasil publicassem o montante de operações com derivativos em seus demonstrativos financeiros. A partir dessa data os balanços das empresas deverão conter informações discriminando os principais instrumentos financeiros utilizados e apontando os impactos no curto prazo de eventuais oscilações significativas do câmbio sobre seu passivo em moeda estrangeira. Por meio dessas informações, denominadas "análises de sensibilidade", podemos estimar o volume total e a trajetória da exposição cambial aparente das principais firmas exportadoras do país ao longo dos últimos anos.

A tabela 1 apresenta as estimativas do nível de exposição cambial aparente de onze das principais empresas exportadoras brasileiras cujas ações são listadas no principal índice da Bovespa (o Ibovespa), bem como um comparativo desse montante com o endividamento externo bruto total do setor privado no país.

O impacto da desvalorização cambial de 2008 em termos de fragilização financeira dessas empresas é particularmente visível nos demonstrativos financeiros do ano seguinte. O montante total da exposição cambial aparente das firmas exportadoras brasileiras alcançou em 2009 um patamar que equivale a quase metade do endividamento externo bruto do setor privado nacional (44,3%). Nos períodos seguintes essa exposição se reduziu significativamente, embora as obrigações das corporações listadas na tabela 1, que se encontram expostas aos efeitos da flutuação de curto prazo, ainda montem atualmente a mais de um quarto do total de endividamento bruto do setor privado nacional (26,7%).

5. Segundo Farhi (2009, p. 80): "os NDF são conceitualmente similares a uma operação de câmbio a termo em que as partes concordam com um montante principal, uma data e uma taxa de câmbio futura. A diferença é que não há transferência física do principal no vencimento e a liquidação financeira na data do vencimento é feita em US$ ou em outra divisa plenamente conversível. Esse mecanismo permite negociar *offshore* moedas da Ásia, África e América Latina sem entrega efetiva (com a possibilidade, portanto, de vender o que não se possui, isto é, vender a descoberto) e sem precisar negociar nos mercados locais, evitando os riscos de conversibilidade dessas moedas e os custos de manter contas locais". Rossi (2011) esclarece que, a rigor, no mercado futuro não há contratos de câmbio, uma vez que as operações são liquidadas em reais e, logo, não ocorre movimentação de divisas. Desse modo, a legislação cambial que condiciona a negociação de divisas no mercado *spot* à exigência de registro do contrato não se aplica ao mercado futuro. Ademais, desde o ano de 2000 os investidores não residentes também passaram a ter permissão para atuar no mercado futuro da Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F), vinculada à Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa).

6. O funcionamento desses contratos pode ser sintetizado da seguinte forma: os contratantes estabelecem um preço de referência (cotação futura de uma moeda estrangeira), um prazo de vencimento e uma determinada quantidade desse ativo. Contudo, não há necessidade de que a moeda estrangeira seja efetivamente entregue fisicamente no momento da liquidação do contrato, uma vez que o contrato permite que seja realizado apenas o pagamento do valor correspondente à diferença entre a taxa cambial de referência e aquela vigente no dia do vencimento da operação (denominada "ajuste") (Farhi, 2009, p. 80). Entre os benefícios possibilitados por esses contratos, destacavam-se a inexigibilidade de entrega física do ativo e a flexibilidade na definição de parâmetros de execução (por exemplo, combinando diferentes ativos e estabelecendo "bandas" de flutuação para seus preços, cujos limites implicam condições distintas para a liquidação dos contratos), além do custo reduzido em termos de captação, em razão do diferencial de juros existente entre o Brasil e o exterior.

TABELA 1

Exposição cambial de algumas das principais firmas exportadoras brasileiras listadas no Ibovespa (R$ milhões) e participação relativa na dívida externa total do setor privado (2008-2011)

Empresas	Exposição cambial aparente[1] e impactos dos cenários cambiais (% da desvalorização do real/dólar)[2]							
	2008				2009			
	Cenário provável (R$ milhões)	Cenário possível (25%) (R$ milhões)	Cenário remoto (50%) (R$ milhões)	Exposição cambial aparente (US$ milhões)	Cenário provável (R$ milhões)	Cenário possível (25%) (R$ milhões)	Cenário remoto (50%) (R$ milhões)	Exposição cambial aparente (US$ milhões)
Brasil Foods (BR Foods)[3]	6	(551)	(1.110)	**1.142**	(2.384)	(3.002)	(3.620)	**6.245**
Braskem	253	(1.700)	(4.489)	**4.073**	(13)	(620)	(1.240)	**1.609**
Cosan	53	-	-	**-**	52	(771)	(1.525)	**1.990**
Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer)	2	(18)	(36)	**37**	(2)	(15)	(30)	**39**
Fibria[4]	(239)	(391)	(539)	**682**	(464)	(3.246)	(6.002)	**8.108**
JBS[5]	-	-	-	**-**	-	(85)	(169)	**220**
Klabin S/A	(70)	(734)	(1.399)	**1.480**	(118)	(730)	(1.342)	**1.818**
MMX Miner	(425)	(780)	(1.134)	**1.391**	(869)	(1.087)	(1.304)	**2.257**
MARFRIG	(19)	(40)	(66)	**75**	(6)	(13)	(20)	**30**
Petrobras	(4)	(43)	(83)	**87**	2	(31)	(64)	**81**
Vale	(1.309)	(4.179)	(7.048)	**7.954**	1.500	(2.458)	(4.918)	**6.381**
Exposição cambial aparente total (US$ milhões)[6]			**16.922**				**28.7778**	
% da exposição cambial aparente total/dívida externa bruta do setor privado[7]			**27,84**				**44,3**	

(Continua)

(Continuação)

Empresas	Exposição cambial aparente[1] e impactos dos cenários cambiais (% da desvalorização do real/dólar)[2]							
	2010				2011			
	Cenário provável (R$ milhões)	Cenário possível (25%) (R$ milhões)	Cenário remoto (50%) (R$ milhões)	Exposição cambial aparente (US$ milhões)	Cenário provável (R$ milhões)	Cenário possível (25%) (R$ milhões)	Cenário remoto (50%) (R$ milhões)	Exposição cambial aparente (US$ milhões)
Brasil Foods (BR Foods)[3]	84	(171)	(449)	**497**	(34)	(221)	(408)	**472**
Braskem	(164)	(2.017)	(4.033)	**5.061**	645	(2.406)	(4.811)	**5.345**
Cosan	52	(771)	(1.525)	**1.924**	(36)	(295)	(590)	**656**
Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer)	(3)	17	33	**(42)**	(20)	(76)	(153)	**169**
Fibria[4]	(251)	(2.388)	(4.777)	**5.995**	870	(1.923)	(5.431)	**5.153**
JBS[5]	(372)	(338)	(677)	**849**	(20)	(536)	(1.072)	**1.191**
Klabin S/A	(66)	(711)	(1.357)	**1.744**	223	(557)	(1.338)	**1.362**
MMX Miner	(699)	(874)	(1.049)	**1.755**	(2.136)	(2.664)	(3.196)	**4.734**
MARFRIG	(115)	(516)	(914)	**1.220**	(219)	(419)	(565)	**779**
Petrobras	71	18	32	**(42)**	95	24	47	**(52)**
Vale	651	(2.096)	(4.194)	**5.262**	(459)	(2.537)	(5.076)	**5.638**
Exposição cambial aparente total (US$ milhões)[6]		**24.224**				**25.447**		
% da exposição cambial aparente total/dívida externa bruta do setor privado[7]		**29,5**				**26,7**		

Fonte: CVM e Banco Central do Brasil (BCB). Elaboração do autor.

[1] A exposição cambial aparente de cada empresa é um indicativo de seus passivos de curto prazo denominados em dólares, calculados com base nas análises de sensibilidade de possíveis impactos da desvalorização do real em relação ao dólar constantes nos seus demonstrativos financeiros anuais, através da média aritmética das razões entre os valores de impacto previstos nos cenários possível e remoto e seus respectivos percentuais de variação cambial (25% e 50%). Refere-se, portanto, à exposição da firma ao risco cambial em virtude de compromissos, garantias e contingências oriundas de quaisquer tipos de ativos e instrumentos financeiros, não correspondendo necessariamente ao total de sua dívida de curto prazo denominada em dólares. O valor da estimativa é informado em dólares-milhões e calculado com base na cotação média do real/dólar PTAX (BCB) durante o último trimestre de cada ano. Para fins de correção monetária, utilizou-se a variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Valores entre parênteses significam que a empresa possui exposição cambial negativa, ou seja, teria um impacto positivo no caso de uma desvalorização da moeda doméstica em relação ao dólar em virtude de possuir mais ativos que passivos denominados em dólar no curto prazo.

[2] Os cenários indicam os efeitos da trajetória do câmbio (real/dólar) para os resultados financeiros das empresas para o período de doze meses, com base em estimativas realizadas no início de cada ano fiscal e publicadas em seus balanços patrimoniais consolidados do ano anterior. Na primeira coluna consta o cenário provável, com base na taxa de câmbio média estimada pelas empresas como a mais provável de vigorar para os próximos doze meses. Na segunda coluna consta o cenário possível, que prevê os impactos de uma apreciação de 25% do dólar em relação ao real a partir da cotação média estimada no cenário provável. Finalmente, na terceira coluna consta o cenário remoto, que prevê os impactos de uma apreciação de 50% do dólar em relação ao real a partir da cotação média estimada no cenário provável. Valores em parênteses significam prejuízo contábil estimado para o período, de acordo com cada cenário correspondente.

[3] Até 2008 inclui apenas dados da Perdigão, que nesse ano adquiriu a Sadia.

[4] Até 2008 inclui apenas dados da Votorantim Papel & Celulose (VPC), que nesse ano adquiriu a Aracruz.

[5] A JBS não apresentou dados relativos à exposição cambial no demonstrativo financeiro de 2008.

[6] A exposição cambial total aparente consiste no somatório das exposições estimadas para cada firma no período, convertido para a cotação média real/dólar PTAX (calculada pelo BCB) durante o último trimestre de cada ano. Para fins de correção monetária, utilizou-se a variação anual do IPCA.

[7] A dívida externa do setor privado consiste no valor da dívida externa bruta das empresas não financeiras no último trimestre de cada ano, informado pelo BCB.

O elevado grau de exposição ao risco cambial de Fibria e BR Foods em 2009 é explicado pela absorção dos passivos de Aracruz e Sadia, respectivamente, após a aquisição destas empresas no ano anterior. Observa-se, contudo, uma trajetória distinta para essa exposição nos períodos seguintes: enquanto a BR Foods logrou reduzir rapidamente os impactos de uma possível desvalorização do real sobre seu patrimônio, a Fibria ainda permanece fortemente vulnerável a esses efeitos, com uma exposição cambial aparente de mais de US$ 5 bilhões no curto prazo (tabela 1). Essa comparação ilustra a necessidade de um monitoramento mais efetivo da exposição cambial das grandes firmas exportadoras do Brasil: em virtude da magnitude e profundidade de suas operações no mercado de câmbio, extensamente ramificadas no sistema financeiro por meio do acesso privilegiado aos bancos, elas ocupam uma posição pivotal para a estabilidade sistêmica no país.

Por outro lado, observa-se na tabela 1 que grandes exportadoras brasileiras, como a Petrobras e a Embraer, apresentam estimativas bastante modestas para os impactos de uma desvalorização pronunciada do real, o que se explica pelo baixo grau de exposição cambial aparente dessas empresas. Esse grau reduzido se dá em função de o montante de suas receitas denominadas em dólar ser superior ao de despesas e também porque estas firmas praticam uma política de gerenciamento de riscos conservadora, vale dizer, sua dívida em moeda estrangeira se encontra totalmente protegida por contratos de *hedge* cujos montantes e vencimentos estão ajustados ao seu fluxo mensal de exportações. Por força de rígidos controles internos, essas empresas não praticam o chamado *over-hedging*, ou seja, a especulação no mercado cambial por meio da contratação de derivativos em escala maior que a necessária para a proteção de seus fluxos de pagamentos e recebimentos.

É preciso ressaltar que a flutuação do câmbio no curto prazo não implica necessariamente um impacto imediato sobre o balanço financeiro da firma em razão da possibilidade de escalonamento do seu fluxo de pagamentos no tempo. No entanto, firmas que praticam *over-hedging* por meio de instrumentos derivativos ou que apresentam um grande volume de contratos de empréstimo em moeda estrangeira concentrado no curto prazo são obrigadas a arcar com prejuízos decorrentes da "chamada de margem" de bancos credores e da necessidade de liquidação antecipada de operações no mercado futuro. *Grosso modo*, são esses fluxos de pagamentos não antecipados que compõem a exposição cambial líquida das corporações, cujo montante se amplia de forma cumulativa no sistema financeiro em razão do efeito contágio sobre as demais firmas e bancos, operando com esses contratos nos momentos de fuga para a liquidez. Através do sistema financeiro, o prejuízo potencial das firmas mais expostas resulta em perdas disseminadas para todas as demais empresas endividadas em moeda estrangeira em razão da interrupção do circuito de financiamento dos bancos diante da escassez desse ativo, convertendo risco individual em sistêmico.

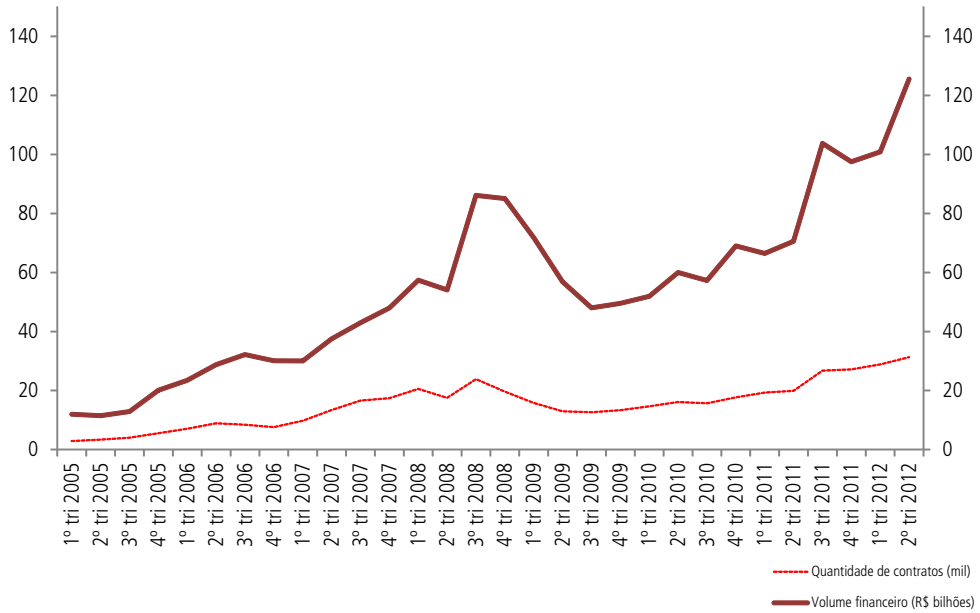
O gráfico 1 mostra os dados relativos ao estoque de contratos registrados na CETIP envolvendo contratos a termo de moeda estrangeira sem entrega física denominados em dólares,[7] desde o início de 2005 até o primeiro semestre de 2012. Observa-se um crescimento contínuo na quantidade de contratos celebrados; já o volume financeiro refluiu após o pico alcançado em meados de 2008, como reflexo direto da crise e da desvalorização cambial nesse ano, voltando a crescer rapidamente a partir do final de 2010. O gráfico 1 mostra ainda que a retomada da trajetória de crescimento da exposição cambial das firmas nacionais por meio de derivativos após a recente desvalorização do real frente ao dólar ocorreu de forma bem mais rápida que em

7. Segundo Farhi e Borghi (2009, p. 174), "É importante sublinhar que os dados divulgados pela CETIP apresentam duas particularidades. A primeira é que, embora se conheça o montante total das operações, é impossível determinar a partir desses dados se cada agente está comprado ou vendido e, portanto, identificar sua posição líquida. A segunda diz respeito à maior complexidade da liquidação antes do vencimento das operações de derivativos de balcão relativamente àquelas realizadas em mercados organizados. Contrariamente a estes últimos, em que basta realizar a operação contrária para que a posição original seja considerada liquidada e não apareça mais nas posições em aberto, as liquidações em mercados de balcão envolvem, geralmente, a realização de uma operação idêntica à original, mas com os 'sinais trocados'. Assim, essas operações de balcão são registradas duas vezes, uma referente à posição original e outra à sua liquidação antecipada, até o vencimento. Os dados existentes não permitem estimar qual a proporção dessas operações de liquidação antecipada".

2008. Esse fato atesta, a princípio, uma solidez financeira maior das empresas hoje, bem como do sistema bancário responsável pela intermediação desses contratos. Contudo, ainda é preciso verificar se o ritmo de crescimento da exposição cambial das empresas é compatível com seu fluxo de recebimentos em moeda estrangeira, sob pena de as mesmas estarem ampliando seus riscos de descasamento de ativos num eventual momento de escassez de divisas em decorrência de choques externos.

GRÁFICO 1

Quantidade e volume financeiro total dos contratos de derivativos cambiais registrados na CETIP a partir de 2005

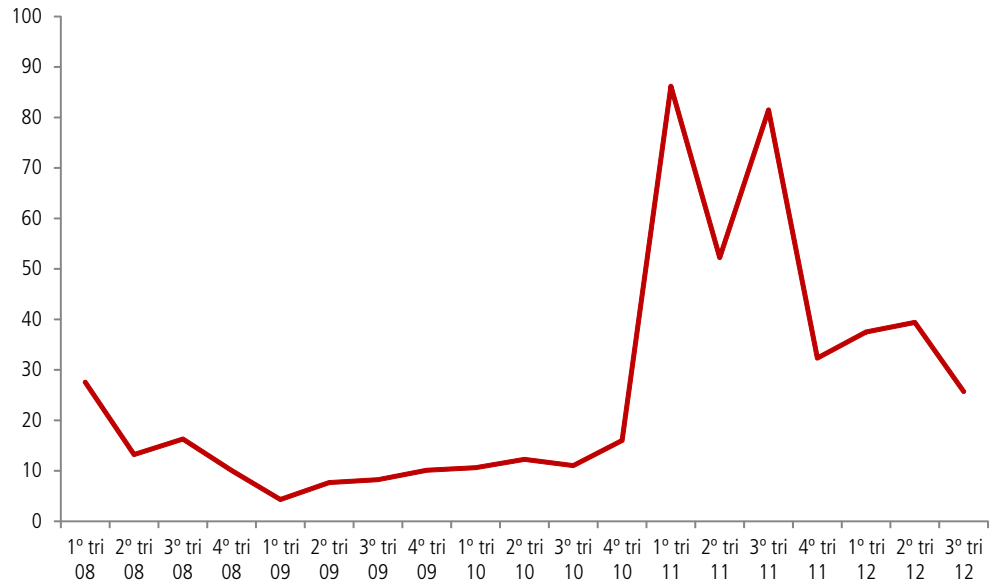


Fonte: Dados da CETIP para contratos a termo de moeda estrangeira sem entrega física (NDF) denominados em dólares norte-americanos, padrão Mercado-Cliente (MC). Elaboração do autor.

O volume de contratos cambiais registrados na CETIP constitui um indicativo importante acerca da amplitude em termos globais da exposição ao risco cambial dos bancos e empresas nacionais, bem como da importância relativa dos instrumentos derivativos como meios de financiamento em moeda estrangeira. Não obstante, ele ainda não representa uma estatística suficiente para a mensuração desse risco em razão de não discriminar os agentes econômicos envolvidos, nem a natureza da operação (se envolve compra ou venda a termo). Além disso, essa estatística apresenta a tendência de superestimar o volume de exposição cambial em razão da dupla contagem de operações (que usualmente são feitas de forma casada, ou seja, um contrato de compra futura é vinculado a outro de venda e vice-versa). Informações detalhadas sobre as operações envolvendo derivativos cambiais e seus possíveis impactos sobre o patrimônio das empresas só podem ser obtidas por meio da análise de seus balanços patrimoniais registrados junto à CVM. Contudo, é necessário ressaltar que fatores como a inexigibilidade de registro nos balanços patrimoniais das operações de derivativos antes da segunda metade de 2008 e a relativa facilidade com que as maiores empresas nacionais conseguem captar recursos diretamente no exterior tendem a tornar mais difícil uma estimação precisa do grau de exposição cambial dessas firmas.

Por sua vez, o gráfico 2 apresenta a evolução recente do volume de contratos futuros de compra e venda de reais registrados na Chicago Mercantile Exchange (CME).[8] Verifica-se também um crescimento rápido e expressivo no volume de contratos com derivativos cambiais denominados em reais no exterior a partir do início de 2011, após um longo período de baixo volume de negociações desde a derrocada de 2008. A quantidade de contratos negociados alcançou um pico de 86 mil papéis no primeiro trimestre de 2011 e desde então tem se mantido em patamares bem mais elevados que a média histórica dos últimos anos.

GRÁFICO 2
Quantidade de contratos de compra e venda de reais/dólares registrados na CME (2008-2012)
(Em milhares)



Fonte: Bloomberg. Elaboração dos autores.

O crescimento acelerado no volume de contratos cambiais na CME a partir de 2011 sugere que não apenas os investidores estrangeiros têm ampliado sua exposição à moeda brasileira ante o cenário de incertezas nas economias centrais, mas também as próprias firmas brasileiras lançam mão desse canal para evitar os custos do mercado financeiro doméstico (Appy, 2011). Esses custos foram sensivelmente ampliados pelas medidas regulatórias implementadas ao longo de 2011, com destaque para o aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) visando restringir a entrada de capital de curto prazo no país. Contudo, após esse período de expressivo crescimento no volume de contratos futuros de reais negociados na CME, verifica-se uma nova inflexão na tendência dos agentes que operam nesse mercado, com uma queda substancial a partir do último trimestre de 2011 e permanecendo em 2012 num patamar mais próximo da média observada nos últimos anos (gráfico 2).

Contrapondo-se as informações constantes nos gráficos 1 e 2, verifica-se um aumento substancial tanto no volume de contratos de derivativos denominados em moeda estrangeira registrados no Brasil quanto nos contratos futuros de real negociados no exterior em 2011 e 2012. A evolução simultânea desses dois indicadores, que pode ser observada no gráfico 3, evidencia a importância do canal de transmissão dos mercados futuros de dólar para

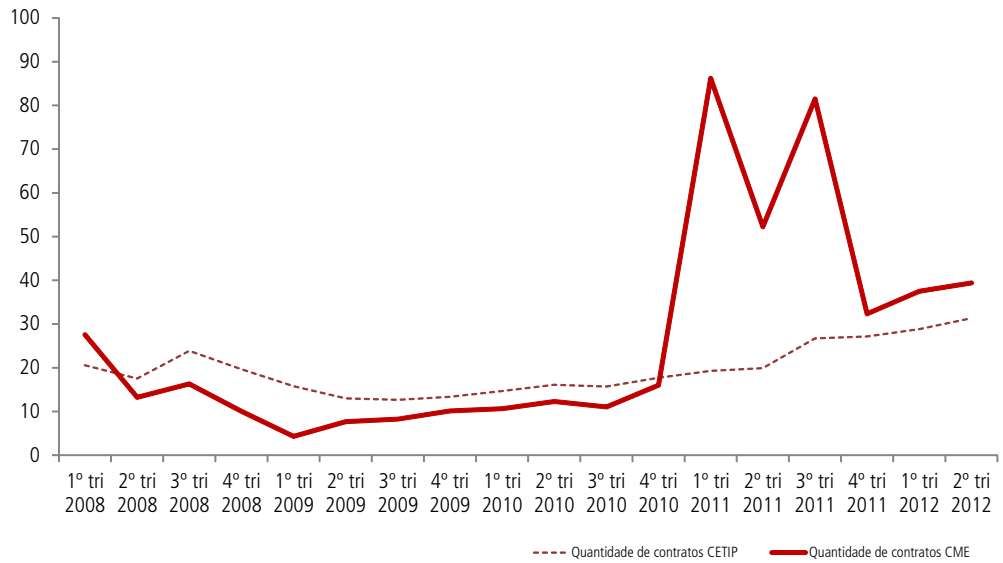
8. Embora os contratos padronizados da CME diferenciem-se dos de balcão (tais como aqueles explicitados no gráfico 1), também é útil analisar sua trajetória no período recente, uma vez que constituem um dos principais meios para a especulação cambial e montagem de operações de *carry trade*, e destarte, se acham fortemente conectados ao mercado brasileiro.

a formação de preço da moeda nacional. Isso porque, no Brasil, o mercado de futuros é desproporcionalmente maior que o mercado à vista (*spot*) quando comparado ao de outros países, e a maior parcela das negociações envolvendo moedas é realizada na BM&F Bovespa, que também é o maior mercado organizado de derivativos financeiros do país (Rossi, 2011). Neste ambiente, residentes e não residentes têm livre acesso ao mercado de derivativos de câmbio, por meio de corretoras autorizadas a operar na BM&F Bovespa, e a presença dos agentes não residentes tem sido cada vez mais relevante no volume financeiro de dólar futuro. Segundo Rossi (2011), entre 2006 e 2011 os investidores não residentes foram os que mais negociaram contratos futuros de dólar junto aos bancos, sendo que a atuação dos *hedge funds*[9] estrangeiros teve um papel de destaque nesse movimento.

Segundo alguns analistas, as medidas tomadas pelo governo brasileiro em 2011 para conter a especulação cambial, bem como a sinalização de que novas ações centralizadoras poderão ser adotadas no futuro próximo, aumentaram os custos e a incerteza dos agentes financeiros no país, fazendo-os migrar para outros mercados (Appy, 2011). Eles teriam como destino principalmente a Bolsa de Chicago, hoje o maior balcão de negociação de derivativos cambiais no mundo.

O gráfico 3 demonstra que, de fato, ocorreu uma ruptura na trajetória do volume de negociações com títulos cambiais na Bolsa de Chicago, sobretudo no primeiro trimestre de 2011, quando pela primeira vez desde o início de 2008 ela superou a CETIP em termos de volume de negócios com derivativos denominados em reais/dólares. Contudo, a partir do final de 2011 houve uma queda expressiva no volume de contratos negociados na CME, e em sua trajetória recente esse volume tem se aproximado novamente dos patamares negociados na CETIP, a exemplo da tendência observada desde 2008 até o final de 2010 (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Quantidade de contratos de derivativos cambiais negociados no Brasil (CETIP) e quantidade de contratos futuros de reais/dólares negociados na CME (2008-2011)



Fontes: CETIP e Bloomberg. Elaboração do autor.

9. Para um discussão mais detalhada sobre o funcionamento e as estratégias globais dos *hedge funds*, bem como seus impactos para a economia brasileira, ver Cintra e Gomes (2012).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a desregulamentação dos mercados financeiros no bojo da globalização e da integração econômica do fim do século XX, as empresas exportadoras dos países emergentes passaram a fazer largo uso de novos instrumentos de exposição cambial como forma de mitigar seus riscos e usufruir de uma posição vantajosa para o financiamento de suas operações. Nesse sentido, o endividamento em moeda estrangeira das firmas atualmente envolve não apenas contratos de fornecimento e empréstimos de médio e longo prazo, mas também inclui uma parcela considerável de derivativos destinados à proteção de seus fluxos de pagamentos e recebimentos. Contudo, a falta de transparência dos mercados de derivativos e a rapidez com que os fluxos de pagamento de seus contratos são afetados num contexto de volatilidade tornam a exposição cambial por meio desses instrumentos potencialmente perigosa para a higidez financeira das firmas e do sistema bancário doméstico. Esse risco é ampliado quando as empresas exportadoras não apenas buscam proteger e estabilizar seus fluxos de caixa, mas também passam a operar ativamente no mercado de câmbio por meio de seu acesso privilegiado ao mercado de derivativos cambiais.

Estratégias especulativas foram a principal causa da insolvência de empresas líderes do setor exportador brasileiro em 2008, como a Sadia e a Aracruz, cujos colapsos produziram forte impacto no sistema bancário nacional. O governo respondeu a essa fonte de risco sistêmico primeiramente por meio da adoção de medidas regulatórias visando aumentar a transparência das operações no mercado de derivativos. Contudo, entre 2009 e 2011 a forte entrada de capitais de curto prazo no país engendrou um novo ciclo de valorização do real, que produziu efeitos deletérios sobre a competitividade do país e incentivou as firmas nacionais a ampliarem mais uma vez sua exposição cambial no curto prazo. Respondendo a esses impactos perniciosos à economia brasileira, o governo finalmente optou pela adoção de mecanismos explícitos de controle de capitais e regulação do mercado de derivativos, com destaque para a tributação de operações financeiras envolvendo contratos cambiais.

Contudo, mesmo após a adoção dessa série de medidas regulatórias para o mercado de derivativos e posteriormente também de controle de capitais, a quantidade e o volume financeiro dos contratos empregando derivativos cambiais registrados no país continuaram a elevar-se de forma substancial. Isso evidencia que os ainda incipientes mercados cambiais do país não sofreram um impacto significativo em termos de esvaziamento, como temiam alguns analistas contrários à intervenção governamental.

Em especial, mesmo após os impactos sofridos no ano de 2008, as firmas exportadoras nacionais continuam a operar ativamente no sentido de mitigar seus riscos e beneficiar-se de ciclos de valorização cambial por meio do endividamento externo e do uso de instrumentos derivativos. A análise de seus balanços financeiros mostra que o recente incremento de sua exposição cambial parece se dar em bases mais sustentáveis que aquelas observadas no período anterior a 2008; não obstante, algumas empresas ainda ostentam patamares elevados de exposição a esses riscos. Portanto, em que pese o relativo sucesso recente do país na contenção dos riscos associados à exposição cambial das firmas e bancos nacionais, seu monitoramento permanente ainda é necessário, posto que a desregulamentação do mercado financeiro nacional não foi revertida pelas recentes medidas, e ainda propicia oportunidades a esses agentes no sentido de ampliar seus ganhos por meio de atividades especulativas no mercado cambial.

REFERÊNCIAS

ALLAYANNIS, G.; BROWN, G.; KLAPPER, L. Capital structure, foreign debt and financial risk: evidence from East Asia. **Journal of finance**, v. 58, p. 2.667-2.690, 2003.

ALVES, A. G. M. P. Ameaça ou oportunidade? Desdobramentos da crise financeira global para as empresas transnacionais russas. **Boletim de economia e política internacional**, Ipea, n. 8, 2011.

APPY, B. **Dinâmica do mercado de câmbio e efeitos das medidas de controle de capitais**. Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), 2011. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/derex/publicacoes/pdf/bernard%20appy.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BEBER, A.; FABBRI, D. **Who times the foreign exchange market? Corporate speculation and CEO characteristics**. University of Lausanne and Fame, 2011 (Working Paper).

BIS – BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **BIS quarterly review**: international banking and financial market developments. 2009. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_q0906.htm>. Acesso em: 13 out. 2011.

BODNAR, G. M.; MARSTON, R. C. **A simple model of foreign exchange exposure**. University of Pennsylvania, Weiss Center for International Finance, Oct. 2000 (Working Paper, n. 00-3).

CARNEIRO, R. *et al*. **Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos**. Subprojeto I: padrões de financiamento das empresas não-financeiras no Brasil. Instituto de Economia/UNICAMP, 2009 (Relatório final). Disponível em: <http://www.iececon.net/arquivos/pesquisa_41_2789671916.pdf>.

CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. *Hedge funds* e as implicações para o Brasil. *In*: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Org.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012. p. 311-370. v. 1. No prelo.

DELFIM NETTO, A. *Hedge* tóxico. **Valor econômico**, São Paulo, 14 out. 2008.

DEQUECH, D. Asset choice, liquidity preference, and rationality under uncertainty. **Journal of economic issues**, v. 34, n. 1, Mar. 2000.

DODD, R. **Exotic derivatives losses in emerging markets**: questions of suitability, concerns for stability. 2009 (IMF Working Paper).

_____.; GRIFFITH-JONES, S. **Report on derivatives markets**: stabilizing or speculative impact on Chile and a comparison with Brazil. Santiago: Cepal/Nações Unidas, maio 2007.

FARHI, M. Derivativos financeiros: *hedge*, especulação e arbitragem. **Revista economia e sociedade**, Campinas, n. 13, p. 93-114, dez. 1999.

_____. **Derivativos de crédito**. **Subprojeto IV do projeto de pesquisa** – estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos. Campinas: FECAMP/Cecon/IE/UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009.

_____. Os impactos dos derivativos no Brasil. *In*: MARCOLINO, L. C.; CARNEIRO, R. (Org.). **Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil**: do Plano Real à crise financeira. São Paulo: Publisher do Brasil/Atitude, 2010. p.209-231.

_____.; BORGHI, R. A. Z. Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes. **Estudos avançados**, v. 23, n. 66, p. 169-188, 2009.

GECZY, C. C.; MINTON, B. A.; SCHRAND, C. M. Why firms use currency derivatives. **Journal of finance**, v. 52, n. 4, Sept. 1997.

KREGEL, J. **Derivatives and global capital flows**: applications to Asia. New York: Levy Economics Institute, 1998 (Working Paper, n. 246). Disponível em: <http://www.levy.org>.

MIHALJEK, D.; PACKER, F. Derivatives in emerging markets. **BIS quarterly review**, p. 43-58, Dec. 2010.

MINSKY, H. **Can "it" happen again? Essays on instability and finance**. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1982.

ROSSI JÚNIOR, J. L. **Hedge or speculation? Evidence of the use of derivatives by Brazilian firms during the financial crisis**. Insper Institute of Education and Research, 2011 (Insper Working Paper, n. 243). Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/2405/2011_wpe243%20Jose%20Rossi.pdf>. Acesso em: 13 maio 2012.

ROSSI, P. L. Taxa de câmbio no Brasil: dinâmicas da arbitragem e da especulação. **Observatório da economia global**, Campinas, n. 7, set. 2011.

ROUBINI, N.; MIHM, S. **Crisis economics**: a crash course in the future of finance. New York: Penguin Press, 2010.

SILVA FILHO, E. B. **Padrão de financiamento e exposição cambial das empresas brasileiras a partir da crise de 2008**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão). No prelo.

STULZ, R. Rethinking risk management. **Journal of applied corporate finance**, v. 9, p. 8-24, 1996.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADACHI, V. Mais de 300 clientes de *middle market* do Itaú têm derivativos. **Valor econômico**, São Paulo, 30 out. 2008.

AFONSO, J. R. R. **Política fiscal no Brasil no contexto da crise**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

BACIC, M. J.; SILVEIRA, R. L. F.; SOUZA, M. C. A. F. Gestão imprudente do risco financeiro como elemento de destruição de valor: uma reflexão a partir do uso de derivativos por empresas líderes brasileiras. **Revista del instituto internacional de costos**, n. 6, jan./jun. 2010.

BRANDIMARTE, V.; BALARIN, R.; BAUTZER, T. Perdas de empresas com derivativos geram temor sobre saúde de bancos. **Valor econômico**, 13 out. 2008.

CARVALHO, L.; IGNACIO, L. Empresas ainda negociam com bancos. **Valor econômico**, São Paulo, 28 jan. 2009a. Legislação e Tributos, p. E1.

_____. O judiciário e as operações de derivativos. **Valor econômico**, São Paulo, 19 mar. 2009b. Legislação e Tributos, p. E2.

CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (Org.). **As transformações no sistema financeiro internacional**. Brasília: Ipea, 2012a. 410 p. v. 1. No prelo.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Pesquisa Febraban de projeções e expectativas de mercado**. Divulgada em 5 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/20080805%20PesquisaProjecoesMacroeconomicasExpectativaMercado.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

FREITAS, M. C. P. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos avançados**, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, v. 23, n. 66, p. 125-145, 2009.

GARCIA, M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Risco e regulação**: por que o Brasil enfrentou bem a crise e como ela afetou a economia mundial. Rio de Janeiro: Campus, 2010. p. 239-257.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

ISMAEL, R. *et al*. Entrevista com Luciano Coutinho. **Cadernos do desenvolvimento**, v. 6, n. 9, p. 406-419, jul./dez. 2011.

JULIBONI, M. As 20 empresas mais endividadas em dólar – e como isso pode arruinar seus lucros. **Exame**, São Paulo, 22 set. 2011. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/empresas/noticias/as-20-empresas-mais-endividadas-em-dolar-e-como-isso-pode-arruinar-seus-lucros>. Acesso em: 22 out. 2011.

LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de (Org.). **Macroeconomia moderna**: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LUCCHESI, C. P.; BALARIN, R.; VALENTI, G. Alavancagem de empresas puxa dólar a R$ 2,311. **Valor econômico**, São Paulo, 8 out. 2008.

MALBERGIER, S.; AITH, M. Entrevista Henrique Meirelles: juros ao consumidor devem cair mais rápido. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 set. 2009. Caderno Dinheiro, p. B6.

MARTINS, V.; PIRES, L. BC age para conter especulação com dólar. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 7 jan. 2011.

MESQUITA, M. M. C.; TORÓS, M. Gestão do Banco Central no pânico de 2008. *In*: GARCIA, M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Risco e regulação**: por que o Brasil enfrentou bem a crise e como ela afetou a economia mundial. Rio de Janeiro: Campus, 2010. p. 189-206.

MODÉ, L. Governo age para segurar alta do real. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 set. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,governo-age-para-segurar-alta-do-real,608260,0.htm>. Acesso em: 25 out. 2011.

NOVAES, A. **Derivativos e governança corporativa**: o caso Sadia – corrigindo o que não funcionou. Rio de Janeiro: PUC, 2009 (Texto para Discussão). Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/mgarcia/Seminario/textos_preliminares/101705%20Derivativos%20e%20Governan%C3%A7a%20Corporativa.pdf>. Acesso em: 16 out. 2011.

OBSTFELD, M.; TAYLOR. A. M. **Global capital markets**: integration, crisis, and growth. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

OLIVEIRA, D. Walter Fontana Filho fala pela primeira vez sobre a crise da Sadia. **Revista época**, 14 out. 2010.

PRADO, M. C. R. M. Fábricas que viraram pó. **Valor econômico**, São Paulo, 9 out. 2008.

PRATES, D. M. *et al*. **Mercado de crédito bancário**. Subprojeto III do projeto de pesquisa: Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos. Campinas: FECAMP/Cecon/IE/UNICAMP e Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009.

RAGAZZI, A. P.; VALENTI, G. Aracruz eleva em 64% exposição a derivativo. **Valor econômico**, São Paulo, 20 out. 2008.

A RÚSSIA E A CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL

Lenina Pomeranz*

RESUMO

Neste artigo desenvolve-se a tese de que a postura da Rússia frente à crise econômica internacional é singular, por vários aspectos: existe um nexo entre as políticas de curto e médio prazo, relacionadas com o impacto dessa crise sobre a economia russa, e as políticas de longo prazo, relacionadas ao projeto de diversificação da estrutura da economia do país herdada do período soviético; esta relação é reforçada pelo ingresso da Rússia na Organização Mundial de Comércio (OMC), que dita a necessidade de o país ajustar-se às condições da concorrência internacional, modernizando e diversificando seu parque produtivo, como forma de capacitar-se para o enfrentamento permanente de crises recorrentes; e o seu quadro político, no qual a contestação da legitimidade do poder recentemente eleito deriva em críticas à política de enfrentamento da crise.

Palavras-chave: Rússia; crise econômica internacional; modernização econômica; momento político.

ABSTRACT[i]

The idea developed in the article is that Russia's approach to the international economic crisis is singular, due to various aspects: there is a link between the policies of short and medium term, related to the immediate impacts of this crisis on the Russian economy, and the long term policies, related to its economic modernization project, to the diversification of the economic structure inherited from the soviet past; Russia has recently become a member of the World Trade Organization (WTO), and this demands adjustments of its economy to the conditions of international competition, reinforcing the long term policy of modernization as a means of creating permanent capability to confront recurrent crisis; the political framework of the country, in which the contest to the legitimacy of the recently elected power results in critics to the policy adopted to confront the crisis.

Keywords: Rússia; international economic crisis; economic modernization; political framework.

JEL O10, N10, F50

* Professora livre-docente associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Vários são os fatores que permitem caracterizar como singular a postura da Rússia frente à crise econômica internacional.

O primeiro, mais importante, é o que estabelece um nexo fundamental entre as políticas de curto e médio prazo, relacionadas com o enfrentamento mais imediato do impacto dessa crise sobre a economia russa e as políticas de longo prazo, estratégicas para seu desenvolvimento. Esta singularidade decorre de alguns elementos: primeiro, do fato de que a modernização econômica, entendida como a diversificação da estrutura da economia herdada do período soviético, tem como um de seus objetos de atuação a mesma variável da qual depende, consideravelmente, o impacto da crise econômica internacional sobre sua economia, qual seja: a dependência do petróleo e do gás, melhor dito, de seus preços. Portanto, diferentemente do que ocorre com outros países afetados pela crise, a política econômica russa corrente não se restringe a ações de natureza conjuntural, como as adotadas em 2008 e 2009, mas visualiza concomitantemente medidas de natureza estrutural, que possam dotar a economia do país da necessária capacidade para responder aos desafios de crises recorrentes em sua trajetória de desenvolvimento.

O segundo elemento, corolário do primeiro, é um fator novo no processo de modernização buscado: a aprovação do ingresso da Rússia na Organização Mundial de Comércio (OMC), em final de agosto do corrente ano. Este ingresso deve sujeitar a Rússia às regras ditadas pela referida organização, de certa forma ditando a necessidade de o país se ajustar às condições da concorrência internacional; em outros termos, ditando a necessidade de elevar a produtividade de sua economia, modernizando-a e diversificando o seu parque produtivo.

Finalmente, um terceiro elemento, de importância considerável, é o momento político pelo qual passa o país, que tem como foco de atenção as questões do regime político e da legitimidade do poder recentemente eleito. Isto significa que, embora com visões semelhantes e posições bastante idênticas quanto à natureza do desenvolvimento capitalista do país, são significativas as diferenças políticas que contrapõem os grupos oposicionistas a Putin, levando-os a posições críticas em relação à política de enfrentamento da crise pelo governo.

Neste artigo, as questões relacionadas com os dois primeiros elementos referidos serão discutidas na seção 2. Já o momento político e suas relações com a política econômica adotada serão abordados na seção 3. Uma síntese conclusiva das discussões é apresentada ao final do artigo.

2 A POLÍTICA ECONÔMICA RELACIONADA À ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E AO ENFRENTAMENTO DA CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL

A estratégia de desenvolvimento econômico da Rússia, conforme apresentada mais recentemente, está tratada no artigo do então candidato Vladimir Putin à presidência da Rússia, dedicado à questão econômica:[1] *Nam nuzhna novaia ekonomika* (Precisamos de uma nova economia) (NAM NUZHNA ..., 2012).

Nele, fazendo um diagnóstico da economia global, segundo o qual "nunca foi tão aguda a luta pela liderança na concorrência mundial" e "nunca foram tão grandes as possibilidades que se abrem à humanidade", Putin indica, com clareza, que a defesa dos cidadãos russos contra os golpes das crises está na garantia de um

1. Este faz parte do conjunto de artigos publicados em diferentes periódicos na imprensa pelo candidato Vladimir Putin, sobre os diferentes programas que pretendia adotar, uma vez eleito (Pomeranz, 2012).

desenvolvimento econômico sustentável progressivo e de uma rápida e contínua renovação de todos os aspectos da vida econômica – da base técnico-material aos enfoques em relação à política econômica do Estado. E reivindica uma nova posição da Rússia na divisão internacional do trabalho, para isto indicando a necessidade de se construir uma nova economia, que supere o atraso tecnológico e o caráter primário daquela que vigora no país. A economia "de que precisamos" deve ser competitiva no setor industrial e agrícola e trabalhar com base na tecnologia contemporânea.

As tarefas que se põem para construí-la envolvem: a superação do atraso tecnológico, a oferta de inovações tecnológicas – para a qual a condição principal é a garantia da concorrência no mercado global – e grandes projetos de infraestrutura, além de manutenção e fortalecimento da estabilidade macroeconômica – condição para a formação de um "capitalismo normal". A fonte do capital para a criação de novas produções, novos postos de trabalho virá das inversões privadas; e o Estado desenvolverá esforços para apoiar a iniciativa privada, criando o clima apropriado e atrativo para os investimentos e definindo claramente os papéis do Estado e da livre iniciativa.

Todas essas tarefas foram detalhadas em metas e instruções a serem cumpridas pelo governo russo em dois grandes itens constitutivos do decreto assinado por Putin em 7 de maio de 2012, dia imediato à sua posse na presidência do país:[2] *i*) definição das medidas para alcançar as metas indicadas, todas elas no espírito da elevação da eficiência, da produtividade e da melhoria da posição da Rússia no *ranking* internacional das condições de realização de negócios, elaborado pelo Banco Mundial, do 120º lugar em 2011, para o 50º em 2015 e para o 20º em 2018; *ii*) instruções no âmbito do planejamento estratégico do desenvolvimento econômico-social, no âmbito do aperfeiçoamento da política orçamentária e fiscal, no âmbito da privatização e aperfeiçoamento da gerência da propriedade estatal, no âmbito da melhoria das condições de condução da atividade empresarial e no âmbito da modernização e do desenvolvimento econômico com base na inovação.

Mais recentemente, em 3 de setembro de 2012, em entrevista concedida à *TV Russia Today*,[3] por ocasião da realização do encontro de cúpula da Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), em Vladivostok, e em pronunciamento feito em sessão plenária do encontro, no dia 7 daquele mês, Putin enfatizou esta postura, mas acrescentou duas tarefas no âmbito econômico internacional às tarefas referidas acima: a promoção da liberdade de comércio, para o que o ingresso na OMC constitui instrumento fundamental; e a promoção da integração regional, para fazer frente às mudanças que vêm ocorrendo na economia global; neste caso, trata-se de elaborar um programa especial de desenvolvimento da parte extremo-oriental da Rússia, já com vistas a uma integração maior com a Ásia.

No plano da política econômica de curto e médio prazos estão previstas pelo governo medidas relacionadas com a operação do mercado de câmbio, que é vinculada em seu desempenho à evolução dos preços internacionais do petróleo e impacta sobre a dinâmica dos preços domésticos, pressionando a inflação; e medidas preventivas de socorro ao setor bancário, caso efetivamente o impacto da crise global o exija.

Além disso, é prevista uma orientação anticrise na elaboração do orçamento federal. Na mensagem enviada pelo presidente Putin ao Parlamento,[4] são várias as recomendações para se considerar na eventualidade da crise econômica internacional atingir a economia russa: uma delas diz respeito à eficácia do orçamento como instrumento de implementação da política econômico-social do país, especificamente na área dos dispêndios. Neste particular, "considerando que, em perspectiva próxima, devem surgir sérias limitações, relacionadas com a situação desfavorável na economia mundial, recomenda-se a adoção muito clara de prioridades dos dispêndios orçamentários; ou

2. Disponível em: <www.kremlin.ru/acts/15232>.
3. Disponível em: <www.kremlin.ru/news/16393>.
4. Disponível em: <www.kremlin.ru/acts/15786>.

seja, a estrutura destes dispêndios deverá ser mudada, em benefício dos que são direcionados ao desenvolvimento". Uma segunda recomendação diz respeito à necessidade de assegurar, na estratégia orçamentária, a previsão das reações do sistema orçamentário aos desafios e possibilidades que podem surgir no quadro de diferentes cenários de desenvolvimento da economia mundial e a adoção de medidas preventivas frente à atuação de fatores econômicos externos adversos. Uma terceira recomendação diz respeito ao preço médio do petróleo utilizado para cálculo dos dispêndios orçamentários. A recomendação é de que seja utilizado o preço médio calculado para o período de cinco anos, aumentado de um ano sucessivamente até alcançar dez anos.[5] No caso de o preço vigente ser maior que o básico adotado, as receitas adicionais deverão ser destinadas ao Fundo de Reserva.[6] Em caso contrário, o déficit deverá ser coberto com recursos do Fundo de Reserva. Nos períodos de crise internacional profunda, fica suspensa temporariamente a chamada norma orçamentária, segundo a qual é possível utilizar as receitas resultantes dos elevados preços do petróleo para a cobertura dos gastos correntes.

Finalmente, ainda a respeito da crise internacional, considera-se necessário criar um sistema eficaz de gerenciamento de riscos que permita planejar com antecedência e enfrentar situações de crise e reagir rapidamente a elas. Durante a elaboração do orçamento de 2013 e o planejamento do mesmo para os anos de 2014 e 2015, cabe ao governo russo, de acordo com a mensagem, considerar a probabilidade de desenvolvimento real desfavorável da situação econômica externa para a Rússia. É necessário preconizar mecanismos de possível redistribuição dos recursos para a implementação de medidas adicionais de apoio a setores da economia, ao mercado de trabalho, aos setores da esfera social e ao provimento social da população; esses mecanismos e instrumentos da política anticrise do governo devem ser previamente elaborados. Como se verá adiante, esta última recomendação se reveste de importância para a manutenção da atividade econômica, fortemente apoiada no consumo.

Uma recomendação final da mensagem diz respeito à necessidade, provocada pela volatilidade crescente dos mercados, de passagem a um método de ativo gerenciamento da dívida pública e participação profissional constante nos mercados financeiros mundiais, a estratégias mais racionais de investimento dos fundos soberanos. Para isto se preconiza a criação da Agência Russa de Finanças, ainda que não somente com esta finalidade. O projeto, que deve ser encaminhado à Duma no outono de 2012, deverá encarregar-se também da administração dos bilhões de dólares dos fundos soberanos, tarefa atualmente desempenhada pelo Vnesheconombank,[7] assim como da supervisão da colocação da dívida externa e dos investimentos dos fundos de pensão atualmente geridos pela organização estatal correspondente.

Estas recomendações foram seguidas pelo Ministério das Finanças, na elaboração das diretrizes da política orçamentária para 2013 e para o período de planejamento 2014 e 2015 (Ministério das Finanças da Federação da Rússia, 2012a). Este documento apoia-se em: *i*) cenários alternativos de desenvolvimento da economia russa para o período 2013-2015, elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Econômico, levando justamente em consideração as perspectivas de evolução da economia mundial e dos resultados satisfatórios e insatisfatórios das medidas e ações preconizadas para enfrentamento da crise, incorporando a eles alternativas de comportamento dos preços internacionais do petróleo (Ministério do Desenvolvimento Econômico da Federação da Rússia, 2012); e *ii*) diretrizes de política fiscal, explicitadas em documento ela-

5. A utilização de um preço básico para o cálculo dos dispêndios orçamentários deve-se à relevância das receitas derivadas da exploração e exportação de petróleo no orçamento russo. Estas receitas representaram, quando somados os impostos sobre petróleo e gás, em torno de 27% das receitas orçamentárias do orçamento federal consolidado de 2011, conforme dados orçamentários divulgados pelo Ministério das Finanças da Federação da Rússia. Disponível em: <www.minfin.ru>.

6. O Fundo de Reserva tem por objetivo dar cobertura aos dispêndios governamentais, quando houver redução do ingresso das receitas de gás e petróleo no orçamento federal. Os seus recursos são provenientes de transferências das receitas resultantes de impostos e taxas arrecadados sobre a extração mineral, sobre exportação de petróleo bruto e derivados e sobre a exportação de gás natural. O montante transferido corresponde à arrecadação tributária que exceder 3,7% do Produto Interno Bruto (PIB) da Federação da Rússia estimado para o ano orçamentário e o nível máximo que pode ser alcançado pelo fundo é de 10% deste PIB estimado. Atingido este nível, as receitas remanescentes são transferidas para o Fundo Nacional do Bem Estar, que tem por objetivo apoiar o sistema previdenciário, assegurando o seu sólido funcionamento no longo prazo. Disponível em: < www.minfin.ru>.

7. Banco do Desenvolvimento Econômico da Rússia.

borado pelo Ministério de Finanças, o qual, embora não sendo um instrumento normativo legal, apresenta bases para a preparação, por órgãos federais do Poder Executivo, de mudanças na legislação sobre impostos e tarifas (Ministério das Finanças da Federação da Rússia, 2012b). Cabe ressaltar que estas diretrizes partem de análise cuidadosa da evolução da economia mundial e da estratégia de desenvolvimento de longo prazo com a qual as autoridades do país se propõem a enfrentar estruturalmente a crise econômica internacional.

Os indicadores econômicos que compõem o cenário finalmente utilizado para elaboração do orçamento trienal são relacionados na tabela 1. Como se pode observar, inúmeros indicadores são estimados somente para 2012 e 2013, por conta das incertezas quanto ao cenário de crise, podendo-se considerar aqueles relativos a 2015 mais como metas a alcançar. Por outro lado, o documento foi divulgado em julho de 2012 e, ao que indica a evolução da conjuntura econômica neste segundo semestre, estes indicadores deverão sofrer sérios ajustamentos. Segundo fontes do Ministério do Planejamento Econômico (*Russian Press Review*, 2012), os ajustamentos envolvem: a previsão de inflação, fortemente afetada pela elevação dos preços dos alimentos, resultantes da seca que afetou parte do país – a nova previsão seria da ordem de 7%; a redução do preço previsto para o petróleo, que deve cair para US$ 109/barril; e saída ao invés de influxo de capital.[8] Da mesma forma, analistas econômicos ouvidos na reportagem estimam indicadores de inflação mais elevados: entre 6,5% e 6,7%, segundo Anatoly Safronov, da Investcafe, para quem o fator principal da aceleração dos preços é a elevação dos serviços de utilidade pública; e entre 6,3% e 6,5%, segundo Nikolai Korzhenevsky, chefe do Departamento de Análises da AForex.

TABELA 1

Rússia: indicadores de previsão do desenvolvimento econômico-social utilizados para elaboração do orçamento federal para o triênio 2013-2015

Indicadores	2011 observado	2012[1]	2013[1]	2014[1]	2015[1]
PIB (% de crescimento real)	4,3	3,4	3,8	>	4,7
Investimento fixo (% do crescimento real)	8,3	6,6	6,4	>	7,8
Produção industrial (% do crescimento real)	4,7	3,1	3,4	>	4,2
Comércio varejista (% do crescimento real)	7,0	6,3	5,0	5,6	5,7
Serviços de utilidade pública (% do crescimento real)	3,0	5,0	5,5	>	6,3
Desemprego (%/população economicamente ativa (PEA))	6,9	6,1	>	>	6,0
Salário médio mensal (% do crescimento real)	0,8	6,3	5,4	6,3	6,0
População com renda inferior ao mínimo de subsistência (% da população)	12,8	12,6	>	>	11,5
Renda mínima de subsistência (RUB/mês)	6.369	6.834	>	>	8.346
Índice de Preços ao Consumidor IPC (% do crescimento)[2]	6,1	5 a 6	>	>	4 a 5
Exportações (US$ bilhões)[3]	522	558	>	>	581
Importações (US$ bilhões)[3]	323,8	369,5	>	>	484,9
Preço do petróleo Urals (US$/barril)	109,4	115,7[4]	97	101	104

Fonte: Ministério das Finanças da Federação da Rússia, Disponível em: <www.minfin.ro Russa. www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/ru/common/img/uploaded/library/2012/07/ONBP_na_2013-2015_gody_zip>.

Nota: [1] Prognósticos.

[2] Estão previstas elevações de tarifas a partir de julho – segundo informações mais recentes, a partir de 1º de setembro (LP): energia elétrica: 6,7% em 2012; 10%-12% em 2013-2014 e 11%-13% em 2013-2014 e 11%-13% em 2015; gás: 7,5% em 2012, 15% em 2013-2014 e 14,6%-15% em 2015; transporte ferroviário de carga: 6% em 2012; 5,5% em 2013; 5% em 2014; e 5,5% em 2015; ferroviário de carga: 6% em 2012; 5,5% em 2013; 5% em 2014; e 5,5% em 2015; transporte ferroviário pax: 10% ao ano (a.a.).

[3] Metodologia do balanço de pagamentos.

[4] Preço médio jan./maio de 2012. Queda esperada no 2º semestre.

8. Igor Shuvalov, vice-ministro do atual governo, em entrevista ao *Wall Street journal*, entretanto, qualifica esta saída de capital. Segundo ele, somente "uma parcela insignificante" dela constitui realmente uma saída de capital derivada da crise. O restante são investimentos de companhias russas no exterior e rendas de exportação detidas por companhias russas, que não encontram projetos de investimento no país, refletindo o clima desfavorável de negócios vigente. Está nos planos do governo, para enfrentar isso, segundo ele, a redução da propriedade estatal na economia nos próximos cinco a seis anos, para 25%-30% do total dos ativos (Russia's …, 2012).

Uma análise dos indicadores macroeconômicos do país, no primeiro semestre de 2012, indica um desempenho bastante positivo, justificando avaliações controversas sobre o impacto de crise internacional que já estaria sendo sentido por ela (tabela 2). Quando comparados com os indicadores da tabela 1, observa-se que as previsões neste contidas já levam em conta o declínio esperado para o segundo semestre de 2012, por conta mesmo da redução do preço internacional do petróleo. Por outro lado, os indicadores do desempenho econômico em 2012 conduzem analistas a avaliações otimistas para o futuro próximo, em alguns casos negando impacto da crise internacional. Neste particular, entre várias análises, pode-se destacar a de Leonid Grigoriev, do Departamento da Economia Mundial da Universidade Estatal de Pesquisa – Escola Superior de Economia, segundo o qual, com base em dados sobre o comportamento do preço internacional do petróleo e indicadores sobre desemprego, inflação e saldos da execução orçamentária, nada de sério estaria acontecendo; assim, a Rússia não deverá enfrentar um golpe idêntico ao de 2008 (Grigoriev, 2012). E a de SG Alpha, uma empresa de investimentos focada na Europa emergente (SG Alpha, 2012). Segundo esta análise, a economia russa estaria mais resiliente a choques externos que em 2008, entre outras razões, pelo fato de bancos e empresas terem reduzido sua alavancagem pela metade e pelas mudanças introduzidas pelo Banco Central (BC) na condução da política cambial e anti-inflacionária. Além de destacar o papel dinâmico do setor de consumo no crescimento da economia russa, a análise considera o nível de alavancagem do país substancialmente mal avaliado, com um dos menores níveis de endividamento governamental, o que daria bases para expansão do crédito e, consequentemente, para a continuidade de um crescimento econômico sustentável.

TABELA 2
Rússia: indicadores de desempenho macroeconômico

Discriminação	2011	2012
PIB[1]	3,3	4,4[3]
Produção industrial[1]	4,7	3,2[4]
Investimento fixo[1]	8,3	10,2[4]
Comércio varejista[1]	7	6,9[4]
Exportações (US$ bilhões)	522	263,4[5]
Importações (US$ bilhões)	323.2	154.2[5]
Balanço de transações correntes (US$ bilhões)	98.8	58,4[3]
Desemprego (%/PEA)[2]	6,1	5,4[6]
Saldo do orçamento federal (% do PIB)[2]	0,8	0,9[3, 6]
Fundo de estabilização (US$ bilhões)[2]	112	145,1[6]
Dívida externa (% do PIB)[2]	1,8	1,9[7]
Dívida do governo central (% do PIB)[2]	9,7	9,4[7]
IPC 12 meses (% de aumento)[2]	6,1	4,1[6]
Salário médio mensal (US$)[2]	806[9]	837[6]
Reservas internacionais (US$ bilhões)[2]	498,6	510,5[6]
Preço do petróleo Urals (US$/barril)[2]	109,3[9]	102,7[6]
Taxa de câmbio (RUB/US$)[2]	32,2	34.34[8]

Fonte: BOFIT Russia Statistics. Acessível em: 3 de set. 2012.

Notas: [1] % de variação em relação a igual período do ano anterior.
[2] Final do período.
[3] Estimativa.
[4] Janeiro-julho de 2012.
[5] Janeiro-junho de 2012.
[6] Julho de 2012.
[7] Primeiro trimestre 2012.
[8] Agosto 2012.
[9] Média anual.

Como apoio às teses otimistas, há ainda análises sobre o comportamento do consumidor russo, que mantém o seu nível de gastos, seja pela elevação dos salários, seja pela preferência por gastar, diante da sua perspectiva de desvalorização do rublo por conta da queda dos preços internacionais do petróleo. E sobre o otimismo dos consumidores em relação à sua capacidade de compra no futuro, revelado em pesquisas específicas (Kreknina e Gribtsova 2012).

No mercado financeiro, a lenta recuperação dos preços internacionais do petróleo e os resultados observados, ainda que tênues, em relação às medidas das autoridades econômicas para a atração de investidores[9] (Doff, 2012), contribuem para este otimismo. O que não impede os bancos de aumentarem suas reservas, antecipando-se a eventual crise (Kommersant, 2012), agregando-se às análises pessimistas sobre o desenrolar da crise europeia e seu impacto sobre a economia russa.

Estas análises foram bastante intensas no mês de maio passado, quando a saída de capitais da Rússia exerceu pressão sobre o rublo, exigindo a intervenção do governo, e quando se fez sentir a queda do preço internacional do petróleo. Entre elas pode-se destacar a previsão consensual, feita por trinta macroeconomistas no começo de maio e divulgada pelo Centro do Desenvolvimento da Universidade Estatal de Pesquisa-Escola Superior de Economia, de que a economia russa não deverá crescer acima de 3,5% – 4% nos próximos seis anos, acrescentando que a situação presente – de 110 setores industriais, somente cerca de dez apresentaram crescimento nos três meses consecutivos anteriores à análise, fuga de capitais e instabilidade política, prejudicial ao ambiente de negócios – também justifica o ceticismo (Interfax, 2012).

Mas o pessimismo persistia entre alguns analistas ainda em agosto. Segundo análise divulgada em 20 desse mês, em *Business New Europe* (ATOH, 2012), o crescimento apoiado no consumo é insustentável no longo prazo, o que pode ser percebido pela observação de que o mesmo estaria perdendo força e poderia tornar-se negativo, em caso de aceleração da inflação. Duas análises mais na linha de moderado pessimismo em relação à evolução da economia russa, feitas ainda em finais de maio, embora não se circunscrevam a este único fator, acentuam a estreita dependência dela ao comportamento dos preços internacionais do petróleo, condicionando o impacto da crise europeia sobre a economia russa ao comportamento desses preços (Moiseev, 2012) (TIME ..., 2012). O editorial de *Vedomosti*, diante da queda desses preços, reivindica um plano específico de combate à crise, enquanto a análise de Moiseev, chefe do Departamento de Análise Macroeconômica do VTB Capital, afirma que a Rússia será afetada seriamente pela crise europeia se esta resultar numa significativa redução dos preços do petróleo. Ambas, portanto, de certa forma, vão na direção da estratégia de enfrentamento da crise adotada pelo governo, no sentido de associá-la ao desenvolvimento de longo prazo da economia russa, centrado na mudança de sua estrutura econômica, com a redução da dependência do petróleo.

Como foi dito na introdução, o acesso à OMC deverá contribuir com este objetivo, na medida em que obrigará as empresas a se modernizarem, a fim de elevar sua competitividade internacional. O governo russo instituiu uma comissão para elaborar um programa de introdução das medidas que implementarão os compromissos assumidos pelo país para ser aceito como membro da instituição, além de prever medidas de apoio ao empresariado no período de transição e adaptação às novas regras.

No presente não se discutem mais as vantagens e desvantagens vistas por diferentes analistas sobre a acessão da Rússia à OMC. Trata-se de implementar os compromissos assumidos e ajustar-se às novas condições da competição internacional, a fim de conquistar o lugar reivindicado na economia global; e, na visão do governo,

9. Entre elas, o anúncio feito pelo Ministério das Finanças de que o país autorizará duas das maiores *clearing houses* da Europa, o Euroclear Bank e a Clearstream Internacional, o acesso direto à dívida corporativa doméstica, quando começar a funcionar uma central depositária, no outono.

expressa pelas inúmeras manifestações do presidente Putin sobre o papel da OMC, de contribuir para a plena liberdade de comércio no plano internacional.

3 O QUADRO POLÍTICO NO QUAL SE TRAVA A BATALHA CONTRA A CRISE ECONÔMICA

A cena política russa, desde a posse do presidente Putin, em 6 de maio de 2012, tem se caracterizado, de um lado, pela continuidade de movimentos contra o seu exercício da função, especialmente em Moscou; e, de outro lado, pela continuidade do apoio que lhe é dado pela população no interior do país.

Durante a campanha eleitoral, frente às grandes manifestações da população dos grandes centros urbanos contra a sua eleição, Putin fez uma série de promessas de reforma do sistema político, anteriormente já anunciadas e efetuadas por Dmitri Medvedev, durante a fase final da sua presidência. Entre elas, as mais importantes foram o retorno a eleições diretas para governador das regiões e territórios russos e a facilitação do registro de partidos políticos e de candidatos aos vários postos eletivos. Também foi assegurada, pelo candidato, a livre manifestação popular, nos termos da Constituição russa.

Entre a eleição e a posse do novo presidente, as manifestações anti-Putin prosseguiram, ainda que sem a amplitude das anteriores. E, no dia de sua posse, durante uma dessas manifestações, um grupo de manifestantes tentou ultrapassar a barreira de policiais que impediam o acesso ao Kremlin, provocando choques que resultaram em inúmeras prisões. Não está ainda claro se o incidente foi provocado por agentes a serviço do governo ou por manifestantes propriamente ditos. Ele está sendo investigado e as prisões realizadas não foram relaxadas, a não ser de uma pessoa, cuja presença no local não ficou comprovada.

Embora sem relação direta com este incidente, seguiram-se inúmeras medidas de Putin, consideradas um retrocesso em relação às suas promessas de campanha, a mais importante das quais se relaciona a um chamado "filtro" dos candidatos a governador, que, de certa forma, favorece o governo central no processo eleitoral regional. Não cabe neste texto uma discussão sobre este processo e a tática da oposição em relação a ele. Cabe somente salientá-lo como um dos motivos para a postura anti-Putin.

Outras medidas, estabelecidas por instrumentos aprovados pela Duma ou por decretos presidenciais, dizem respeito à regulamentação das manifestações públicas, inclusive com delimitação dos locais em que são legalmente permitidas; à instituição de regras sobre o funcionamento das organizações não governamentais (ONGs) que recebem financiamento do exterior para o exercício de atividades políticas, obrigando-as a se declararem agentes estrangeiros; e à instituição de censura aos programas de rádio e audiovisuais, sob o pretexto de proteção à infância.

Finalmente, cabe mencionar a condenação a dois anos de prisão de três participantes de uma banda de *rock*, Pussy Riot, por sua performance anti-Putin na Catedral Metropolitana, em Moscou. Na discussão doméstica e internacional sobre o caso, a ordem de prisão teria partido dele, Putin, não obstante suas recorrentes declarações de não haver se imiscuído. Também não parece ser o caso de adentrar nessa discussão, não só por conta do histórico do grupo, de origem anarquista antissistema e anteriormente quase desconhecido no país, como também porque isto exigiria adentrar em considerações sobre as relações políticas entre Putin e a Igreja Ortodoxa. Cabe somente destacar a imensa repercussão assumida pelo caso, tendo indiscutivelmente Putin como foco.

Este quadro leva à assunção de autoritarismo na caracterização do governo, colocando em dúvida a sua capacidade de levar a cabo as medidas para enfrentamento da crise, como visto anteriormente, nas opiniões

dos trinta economistas ouvidos pelo Centro de Desenvolvimento da Universidade Estatal de Pesquisa – Escola Superior de Economia. Ou seja, as opiniões são pautadas pela ideia de que o regime político autoritário conduziria à adoção de medidas econômicas contrárias à visão liberal. Na realidade, ao que indica esta visão, dominante na referida escola, trata-se de uma posição contrária à estratégia de enfrentamento da crise adotada por Putin, na qual a prioridade é a defesa do mercado de trabalho e do poder aquisitivo da população.

No plano da política, é justamente por esta posição que Putin é consagrado pela maioria da população russa, não obstante a queda recente observada nos índices de aprovação do seu governo – devida, sem dúvida, aos aumentos decretados nas tarifas dos serviços de utilidade pública, que devem começar a funcionar a partir de 1º de setembro do corrente ano (tabela 1, nota 2). Naturalmente, esta postura não se restringe aos economistas da referida escola, ocorrendo na Rússia as mesmas discussões que se realizam em outros países, inclusive nos europeus atingidos pela crise, frente às exigências que lhes são impostas para sua eventual solução. Com a diferença de que, na Rússia, as medidas vão em sentido contrário às preconizadas pelas autoridades centrais europeias.

O que mostra a relevância dos aspectos políticos para a análise dos rumos que seguem as políticas de combate à crise. Com mais razão no caso particular da Rússia, país onde o quadro político (ainda sob o impacto do processo eleitoral passado e vivenciando o processo eleitoral próximo, de âmbito regional, que deverá realizar-se a partir de outubro, conforme as diferentes regiões e municípios) condicionará os apoios e as desaprovações às medidas que estão sendo e que venham a ser tomadas no âmbito do combate à crise.

4 CONCLUSÕES

O impacto sofrido pela Rússia com a crise financeira de 2008 a 2009 já tinha levado o governo a enfatizar a necessidade de mudar a sua estratégia de desenvolvimento, diversificando e modernizando a estrutura de sua economia (Pomeranz, 2011). Esta mudança ganhou corpo e foi explicitada por Vladimir Putin no artigo programático com que se candidatou à presidência, ganhando expressão prática num dos decretos por ele assinados no dia imediato de sua posse, nas metas a atingir nele contidas e nos documentos que permitem estabelecer um nexo de dependência entre esta estratégia de longo prazo e as políticas de curto e médio prazo de enfrentamento de eventual impacto da crise econômica internacional sobre a economia russa. O que significa que a estratégia adotada para este enfrentamento implica dotar a economia russa da capacidade estrutural necessária para reagir à recorrência das crises.

Neste aspecto, pode-se concluir que a postura da Rússia é singular, quando comparada com a que se observa internacionalmente, em particular com as recomendações e exigências que estão sendo feitas aos países em crise na Europa.

Esta singularidade decorre do próprio fato de a Rússia pós-soviética estar buscando modernizar-se para ingressar como país competitivo na economia global. Mas apresenta, também, dois grandes problemas interdependentes: *i*) o de o comportamento dos preços do petróleo, de cuja dependência quer se libertar, é uma variável sobre a qual não tem controle, pois eles são fixados internacionalmente, dependendo tanto da conjuntura econômica quanto da conjuntura política mundiais, ambas de difícil previsão; *ii*) mudanças estruturais tomam tempo para serem implementadas, tempo durante o qual a dependência referida continua e precisa ser enfrentada, quando provoca crise; e de tal maneira que, na visão do governo russo, não prejudique

o desenvolvimento – as mudanças estruturais previstas –, o mercado de trabalho e a capacidade aquisitiva da população.

Por ora, de acordo com os dados estatísticos disponíveis na primeira metade de 2012, assim como com a opinião de alguns analistas referidos no texto, os fundamentos econômicos atuais da Rússia são melhores que os de 2008, o que lhe dá condições de melhor implementar as diretrizes traçadas para o enfrentamento do impacto eventual da crise internacional sobre a economia russa.

Neste sentido, são duas as conclusões a que se pode chegar, com base no que foi exposto neste artigo: *i*) existe a consciência de que o comportamento dos preços do petróleo e as condições em que evolui a crise internacional devem ser acompanhados e medidas devem ser previstas para evitar as consequências do seu impacto; *ii*) estão sendo utilizados os instrumentos monetários e fiscais disponíveis, estão sendo realizadas medidas de flexibilização e controle do sistema financeiro e estão sendo criados, simultaneamente, os instrumentos que visam melhorar o clima dos negócios, de maneira a estimular a participação crescente do setor privado no processo de modernização do país.

O quadro político interno, por sua vez, caracteriza-se por medidas de caráter autoritário, que tendem a reforçar o poder do governo central, por um lado; e pelas críticas da oposição a estas medidas e por suas tentativas de deslegitimar o presidente Putin, através de diferentes formas de manifestações públicas, por outro lado.

Como pano de fundo político corre o processo para a eleição de governadores e de representantes aos legislativos regionais e locais. O que, sem dúvida, torna o quadro ainda mais complexo, aumentado as incógnitas que podem influenciar a confiança necessária aos negócios e a segurança com que será vista a garantia dos padrões de vida da população.

REFERÊNCIAS

ATOH. Russian economy: no second wind. Outloook for 2H12 and 2013. **Business New Europe**, Aug. 2012 (Johnsons Russia List, n.149).

DOFF, N. As crisis looms, Russia reforms capital markets. **Moscow News**, 6 Aug. 2012 (Johnsons Russia List, n. 143).

GRIGORIEV, L. Is Rússia heading toward crisis? **Valdai Discussion Club**, n. 16, Aug. 2012 (Johnsons Russia List, n. 147).

INTERFAX. **Experts pour scorn on Putin's economic promises**. 21 May 2012 (Johnsons Russia List, n. 92).

KOMMERSANT. **Banks augment reserves, antecipates new crisis**. 29 Aug. 2012 (Johnsons Rússia List, n. 156).

KREKNINA, A.; GRIBTSOVA, Y. Rasgovory o krisice ne meshaiut potrebiteliam v Rossii narashivat raskhody. **Vedomosti**, 7 Aug. 2012 (Johnsons Russia List, n. 143). Reproduzido em ADOMANIS, M. Consumer market is weathering the storm, for now. Forbes.com.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DA FEDERAÇÃO DA RÚSSIA. **Osnovnye napravlenia biudgetnoi politiki na 2013 i planovyi period 2014 i 2015 godov**. (Direções principais da política orçamentária para 2013 e para o período de planejamento 2014-2015). Disponível em: <www.minfin.ru>. Acesso em: ago. 2012a.

_____. **Osnovnye napravlenia nalogovoi politiki Rossiiskoi Federatsii na 2013god i na planovyi period 2014 i 2015 godov**. (Direções principais da política fiscal da Federação da Rússia para 2013 e para o período de planejamento 2014-2015). Disponível em: <http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/2012_05_23_ONNP_2013-2015.pdf>. Acesso em: ago. de 2012b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA FEDERAÇÃO DA RÚSSIA. **Poiasnitel'naia zapiska o tsenarnych usloviakh dla formirovania variantov prognoza sotsial'novo razvitia v 2012-2015 godakh**. (Nota metodológica sobre as condições do cenário para formação de previsões alternativas para o desenvolvimento socioeconômico dos anos 2013-2015). 2012. Disponível em: <www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc201205_003>. Acesso em: ago. 2012.

MOISEEV, A. **The impact of the Euro crisis on the Russian economy**. Russia Beyond the Headlines, 28 May 2012 (Johnsons Russia List, n. 97).

NAM NUZHNA Novaia Ekonomika. **Vedomosti**. 30 Jan. 2012 (Johnsons Russia List, n. 99).

POMERANZ, L. Rússia: Mudanças na estratégia de desenvolvimento pós-crise? *In*: ALVES, A. G. M. P. (Org.). **Uma longa transição**. Vinte anos de transformações na Rússia. Brasília: Ipea, 2011.

_____. As eleições na Rússia. **Boletim de economia e política internacional**, n. 10, abr./jun. 2012.

RUSSIAN PRESS REVIEW. **Itar-Tass**, 24 Aug. 2012 (Johnsons Russia List, n. 153).

RUSSIA'S Shuvalov on Economy, Policy. **Wall street journal**, 19 June 2012 (Johnsons Russia List, n. 110).

SG ALPHA. **Russia**: overlooked, misunderstood. 27 Aug. 2012 (Johnsons Russia List, n. 154). Disponível em: <www.sgalpha.com>.

TIME TO PREPARE FOR CRISIS. **Vedomosti**, 1 June 2012 (Johnsons Russia List, n. 99).

IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA NA REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Vera Thorstensen*

RESUMO

A atual crise econômica e financeira gera importantes impactos sobre a regulação do comércio internacional ao exponenciar as tensões e desafios que levaram à paralisia do processo de negociação multilateral da Rodada Doha. Além disso, aumenta os estímulos políticos e econômicos à negociação de acordos preferenciais de comércio que, por sua vez, se apresentam como desafios adicionais para o processo multilateral. Este artigo visa analisar esse duplo processo e seus efeitos sobre a regulação multilateral do comércio, os desafios apresentados pelos acordos preferenciais de comércio de nova geração e os impactos negativos para países ausentes dessa importante fonte de regulação.

Palavras-chave: crise econômica e financeira; regulação do comércio internacional; acordos preferenciais de comércio; crise do multilateralismo.

ABSTRACT[i]

The present economic and financial crisis has important impacts on international trade regulation since it enhances the tensions and challenges that have caused the impasse of the Doha Round of multilateral negotiations. Furthermore, it enhances the political and economic benefits of negotiating preferential trade agreements, which, by their turn, represent additional challenges to the multilateral process. This article aims at analyzing this double process and its effects on multilateral trade regulation, the challenges represented by new generation preferential trade agreements and the negative impacts to countries not engaged in this important source of regulation.

Keywords: economic and financial crisis; international trade regulation; preferential trade agreements; crisis of the multilateralism.

JEL: F10, F13, F50, K33

* Pesquisadora-bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea e coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e do Investimento da Fundação Getulio Vargas-São Paulo (FGV-SP).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica iniciada em 2008 não só lançou a economia global em grave recessão, como vem causando a fragmentação do Sistema Multilateral de Comércio (SMC), centrado na Organização Mundial do Comércio (OMC) e integrado por inúmeros acordos preferenciais. A estrutura de regulação do comércio internacional, construído ao longo dos últimos 65 anos, passa atualmente por um sério dilema. As negociações da Rodada Doha, iniciadas em 2001, encontram-se bloqueadas desde 2008, pela falta de interesse político de seus membros em concluir mais uma etapa do processo de liberalização e de estabelecimento de novas regras para o comércio internacional.

Essa paralisia afeta todo o sistema de comércio, que se vê pressionado pela necessidade de avançar na negociação de novos temas de regulação das atividades relacionadas ao comércio e que afetam diretamente suas atividades. A consequência é a multiplicação de instituições internacionais e o estabelecimento de novas regras que afetam o comércio, como guerras cambiais, clima e meio ambiente, padrões trabalhistas e direitos humanos.

Com o impasse na OMC, seus membros voltaram-se para a opção dos acordos preferenciais, incluindo acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, que inicialmente se preocupavam apenas com reduções tarifárias, mas que atualmente passaram a criar relevante regulação para diversos temas, não só alargando as regras existentes na OMC, mas criando outras para temas ainda não incluídos na organização. O quadro é de fragmentação da estrutura de regulação do comércio, com a multiplicidade de foros e os inevitáveis conflitos de regras. A criação de uma nova geração de acordos como o Trans-Pacific Partnership (TPP) e a volta às discussões do Trans-Atlantic Partnership (TAP) confirmam o quadro de tal fragmentação.

A seção 2 deste artigo analisa as consequências da atual crise econômica e financeira sobre o quadro regulatório do comércio internacional, seu processo negociador e a função institucional da OMC. Inicialmente analisar-se-ão os impactos diretos da crise sobre as regras multilaterais, a já combalida Rodada Doha, e o funcionamento da OMC, especialmente em relação à elevada pressão imposta pelos agentes econômicos sobre o sistema de solução de controvérsias da organização.

A seção 3 busca avaliar os efeitos da proliferação de acordos preferenciais de comércio, enquanto sintomas do atual momento de crise, sobre o quadro regulatório multilateral, com especial atenção para os acordos de última geração (TPP e TAP) e seu potencial desagregador.

2 IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA E FINANCEIRA NA OMC

As bases do Sistema do Comércio Internacional foram estabelecidas, em 1947, com a negociação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) –, em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Criou-se, assim, o primeiro marco regulatório para o comércio internacional, sendo definida a estrutura e as regras que norteariam o sistema do comércio até sua reforma, em 1995, com a criação da OMC. O sistema criou o foro de negociações multilaterais para diversas rodadas, inicialmente focadas em tarifas e alargando-se para regras de comércio cada vez mais complexas.

Dois importantes fatores determinaram a evolução do sistema de comércio. O primeiro é de ampliação do número de membros que pertencem à OMC, o que demonstra a importância que atribuem à definição

de regras para o comércio via negociação de acordos internacionais. De 23 países que participaram da criação do GATT, atualmente já são 157 os membros que acompanham as atividades da OMC em Genebra, incluindo a China, que entrou em 2001, e a Rússia, que acedeu em julho de 2012. O segundo é a abrangência dos temas tratados. No início do sistema, o foco era a redução do que então se constituía nas maiores barreiras ao comércio, ou seja, as tarifas sobre bens agrícolas e não agrícolas. Com o tempo, as negociações se expandiram para outras medidas de comércio, que podiam ser transformadas em barreiras não tarifárias, como *antidumping*, medidas compensatórias, salvaguardas, licenças de importação, barreiras técnicas, dentre outras. Atualmente, a OMC regulamenta o comércio de um espectro mais amplo de atividades econômicas, tais como bens (agrícolas e não agrícolas), serviços – General Agreement on Trade in Services (GATS) –, propriedade intelectual – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) – e investimentos – Trade Related Investment Measures (Trim), GATS – e subsídios.

Papel de destaque deve ser dado ao tribunal da OMC, o Órgão de Solução de Controvérsias – Dispute Settlement Body (DSB),[1] composto pelos painéis e pelo Órgão de Apelação (OA), os quais têm poderes para, com base nas regras estabelecidas nos acordos negociados no âmbito do GATT e da OMC, resolver as disputas de comércio levadas ao DSB. O OA não tem se furtado a decidir sobre a interpretação de conceitos pouco claros negociados nos acordos, como também a incorporar conceitos e regras de outras fontes de regulação quando intervenientes na área do comércio.

Tal órgão confere estabilidade e credibilidade à OMC, uma vez que permite aos membros iniciar procedimentos jurídico-diplomáticos com o objetivo de modificar práticas desleais de comércio praticadas por seus parceiros comerciais que também sejam membros da organização.

Essa característica distingue a OMC de outras instituições internacionais, permitindo o adensamento jurídico de seus marcos regulatórios por meio de interpretações e aplicações das regras efetuadas pelo DSB. Tal característica quase evolutiva do sistema multilateral do comércio permite-lhe responder a algumas das necessidades apresentadas na prática diária do comércio internacional.

A eficácia do mecanismo pode ser considerada elevada. Foram apresentados ao DSB, pelos membros da OMC, 447 casos até agosto de 2012. Desses casos, 164 se converteram em decisões de painel e 107 em decisões do OA.[2] É importante notar que o DSB não é um tribunal convencional com julgamento de medidas de comércio, mas um mecanismo para solucionar (*settle*) as diferenças entre as partes em conflito. Desse modo, grande parte das disputas é resolvida pelas partes na fase inicial das consultas. O nível de implementação das decisões também é elevado e não chegam a uma dezena os casos que ainda são considerados pendentes e permanecem na agenda do DSB. O crescente número de casos submetidos ao órgão é evidência de sua importância para o comércio internacional, e demonstra o sucesso do mecanismo em solucionar as disputas advindas do sistema multilateral.

Os inúmeros casos analisados pelo OA permitiram que certos conceitos e regras previstos nos acordos do GATT e da OMC fossem esclarecidos e resolvidas algumas ambiguidades. Uma vez que o DSB não pode se furtar a analisar um pedido das partes, os painéis e o OA são, muitas vezes, obrigados a decidir sobre pontos dos acordos deixados propositalmente vagos ou ambíguos pelos negociadores a fim de atingir um consenso sobre o ponto em negociação. Procura-se, assim, equilíbrio, porque, de um lado, os negociadores defendem a necessidade da existência de tais "ambiguidades construtivas" para acomodar as diferentes posições dos membros

1. Utiliza-se, neste artigo, a abreviação usualmente empregada pelos especialistas e negociadores em Genebra.

2. Fonte: World Trade Law.net . Disponível em: <http://www.worldtradelaw.net/dsc/database/basicfigures.asp>.

e, de outro, o *Entendimento sobre solução de disputas* afirma que é função do DSB esclarecer os dispositivos dos acordos da OMC, sem, no entanto, ampliar ou restringir direitos e obrigações dos membros (Artigo 3.2).[3]

2.1 O impasse da Rodada Doha e suas consequências

A Rodada Doha foi lançada em novembro de 2001, com o temor de uma crise econômica mundial, após o ataque terrorista de 11 de setembro nos Estados Unidos. Foi o compromisso alcançado pelos membros da OMC, para solucionar o impasse criado pelo não lançamento da Rodada do Milênio em 1999, quando países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs) não conseguiram alcançar acordo sobre os temas que deveriam ser incluídos na rodada. Redefinida como Agenda do Desenvolvimento, a Rodada Doha procurou consenso em torno de ter como seu centro o tema desenvolvimento.

O tema central das negociações era o da agricultura, como mais um passo no processo de liberalização do setor, dados os parcos resultados alcançados na Rodada Uruguai. Também na *built-in agenda* encontrava-se o tema de serviços. Paralelamente, a Rodada Doha incluiu novo esforço de liberalização de bens não agrícolas, item tradicional das rodadas passadas e de interesse dos PDs, que visavam os mercados em expansão dos PEDs.

Além disso, e por iniciativa da União Europeia (UE), novos temas foram incluídos, como investimento, concorrência e transparência em compras governamentais. Houve grande resistência por parte dos PEDs, que consideravam que esses temas lhes cercearia o necessário espaço de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Os novos temas acabaram excluídos da agenda após o impasse na Conferência de Cancún. Finalmente, iniciou-se uma revisão do atual quadro regulatório multilateral, incluindo as regras para defesa comercial, acordos regionais e sobre o mecanismo de solução de controvérsias. Vale frisar, no entanto, que o tema do desenvolvimento manteve-se como central na rodada, constando como ponto específico em cada um dos itens do mandato de negociação.

Após anos de intensas negociações e de resultados considerados equilibrados nos principais temas de negociação, a rodada entrou em impasse, desde 2008, quando o diretor-geral da OMC colocou na mesa um pacote de compromisso. As razões que podem explicar o impasse atual da rodada são várias.

De um lado, os Estados Unidos, sob comando democrático depois do período republicano, acabaram demonstrando pouco interesse no tema de liberalização do comércio, principalmente na área agrícola. Após a crise econômica de 2008, vêm enfrentando sério quadro recessivo e passaram a exigir maior esforço dos países emergentes (Brasil, China e Índia) para justiçar a conclusão da rodada. A UE, depois da sua reforma agrícola interna, em 2003, chegou à posição confortável com os resultados alcançados, e perdeu o interesse para avançar nos temas sobre a mesa. De outro lado, os PEDs se organizaram em duas frentes negociadoras: na área agrícola, formaram o G-20, coordenado pelo Brasil, que centrou esforços no fim dos subsídios ao setor agrícola, tanto os destinados à exportação quanto os domésticos, em função das distorções que causam ao comércio; na frente de acesso a mercados, formaram o Nama-11, coordenado pela África do Sul, interessados em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida em que os PDs liberalizassem seus bens agrícolas. Diante das novas demandas dos Estados Unidos, principalmente de maiores reduções tarifárias em

3. Entendimento relativo às normas e procedimentos sobre solução de controvérsias (ESC), Artigo 3.2: "O sistema de solução de controvérsias da OMC é elemento essencial para trazer segurança e previsibilidade ao sistema multilateral de comércio. Os Membros reconhecem que esse sistema é útil para preservar direitos e obrigações dos Membros dentro dos parâmetros dos acordos abrangidos e para esclarecer as disposições vigentes dos referidos acordos em conformidade com as normas correntes de interpretação do direito internacional público" (grifo nosso).

setores considerados sensíveis, os PEDs voltaram a demandar novo esforço na área agrícola para rebalancear o pacote negociador, o que encontra resistência por parte dos influentes *lobbies* agrícolas americanos.

O confronto entre os Estados Unidos e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é claro. De um lado, os Estados Unidos querem novas concessões tarifárias dos países emergentes. De outro, os próprios emergentes, que enfrentam aumentos expressivos das importações chinesas, relutam em abrir mais seus mercados reduzindo tarifas.

Na área de regras, o tema de maior interesse é sobre o *antidumping*, em que há grande pressão sobre os Estados Unidos para que aceitem alterações no acordo de forma a diminuir a discricionariedade das autoridades investigadoras, além da controvérsia sobre o método de cálculo da margem de *dumping* usado pelo país, conhecido como *zeroing*, que acaba por aumentar a margem de *dumping* calculada.

Na área de serviços, os PDs pediam maior abertura dos PEDs para modalidades de acesso a mercados para os diferentes modos de prestação de serviços transfronteiriços, movimento de consumidores e presença comercial (modos 1, 2 e 3), e os PEDs pediam maior abertura nos mercados dos PDs na modalidade de prestação de serviços por profissionais (modo 4), que enfrenta problemas ao se confundir com regras sobre imigração. Com o crescimento econômico das últimas décadas, no entanto, muitos PEDs já liberalizaram seus setores de serviços, o que torna esse tema menos conflituoso na rodada.

Na área de desenvolvimento, pontos importantes da agenda foram acordados, como a exclusão de compromissos para os países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Grande avanço foi conseguido em 2005 com o acordo sobre duas iniciativas importantes. A primeira é a liberalização, por parte dos PDs e dos PEDs interessados, na concessão de importações livres de quotas e de tarifas para os PMDRs, a *Quota Free and Duty Free Initiative*. A segunda é o apoio financeiro às exportações desses países, a *Aid for Trade Initiative*. Para os PEDs, várias cláusulas de flexibilidade foram negociadas para bens agrícolas e não agrícolas, via concessões de menores compromissos e prazos mais dilatados: reciprocidade menos que total em acesso a mercados de bens para os PEDs (*less than full reciprocity*), e maiores flexibilidades para as economias pequenas e vulneráveis como ilhas (*small and vulnerable economies*) e países sem saída para os oceanos (*land locked countries*).

Uma das razões que explica o impasse atual foi a alteração do processo decisório da organização. Nas rodadas passadas, Estados Unidos e UE acertavam suas posições e depois compunham o acordo com os demais países via concessões. O processo decisório se centrava no antigo *Quad*, composto por Estados Unidos, UE, Japão e Canadá. A geometria decisória foi alterada com a emergência de diversos PEDs, tornando o processo negociador mais complexo. Com o sucesso do G-20 sobre agricultura, Brasil, Índia e China foram lançados para o centro das decisões, onde passaram a defender os interesses dos PEDs, tornando o processo negociador muito mais difícil, dada a multiplicidade de interesses em jogo. Outra explicação levantada está relacionada à falta de liderança política dos principais países interessados em dar o passo final necessário para a conclusão da rodada, principalmente no que se refere à liberalização do comércio agrícola, área sensível a todos os países desenvolvidos.

Com o impasse de Doha, desde 2008, e a suspensão das negociações, vários cenários parecem possíveis. O primeiro é a retomada das negociações após o período eleitoral dos Estados Unidos, com novas definições de prioridades do novo governo. O segundo é o relançamento da rodada com abertura do mandato para novos temas e, provavelmente sobre novas bases decisórias, com a possibilidade de acordos plurilaterais, uma vez que a possibilidade de acordo entre 156 países ou mais se torna cada vez mais improvável. O terceiro é chegar a um acordo em certo número de temas que já estão mais avançados, como facilitação de comércio e

pontos da Agenda de Desenvolvimento como comércio livre de quota e de tarifa para os PMDRs, além da Iniciativa de Ajuda ao Comércio e o lançamento de uma nova rodada.

Outro importante fator a explicar o impasse atual está relacionado ao fato de que, paralelamente ao regime multilateral, estão se multiplicando quadros regulatórios regionais, bilaterais e não recíprocos, via acordos preferenciais, que envolvem países de regiões próximas ou parceiros distantes, mas com interesses comerciais em comum. Tal multiplicação de acordos acaba por criar regimes diferenciados, muitas vezes adotando a tipologia regulatória dos países centrais de cada um desses acordos, como Estados Unidos, UE e, mais recentemente, China e Índia. A consequência é uma segunda fonte de fragmentação do regime do comércio e o enfraquecimento do multilateralismo.

3 A FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA MULTILATERAL PELA MULTIPLICAÇÃO DE ACORDOS PREFERENCIAIS DE COMÉRCIO

Com o desenrolar da crise financeira e econômica de 2008 e o impasse enfrentado na OMC, ganha crescente importância a criação, a intensificação e a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, que incluem acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, principalmente os centrados nos grandes atores do comércio, como UE e Estados Unidos, bem como os países emergentes, como China, Índia e Rússia.

A proliferação de novos marcos regulatórios, por meio de acordos preferenciais de comércio, representa importante desafio para o comércio internacional. Esses acordos vêm paulatinamente incrementando os temas de comércio visados, regulando atividades governamentais que possam auferir vantagens desleais ou causar desvios e ineficiências no comércio internacional. Além dos temas já regulados pela OMC (OMC *in*), os acordos preferenciais de comércio negociados cada vez mais contêm regras que inovam em matérias tradicionalmente reguladas pelo sistema multilateral de comércio (OMC *plus*), como serviços e propriedade intelectual, além de regularem novas áreas ainda não abrangidas pela OMC (OMC *extra*), como padrões trabalhistas, meio ambiente e concorrência.

Além da possibilidade de conflito de regras e inconsistência entre o quadro regulatório da OMC e a nova regulação produzida pelos acordos preferenciais de comércio, há o temor de que a proliferação de marcos regulatórios incremente os custos de transação no comércio internacional, gerando ineficiências, além de, na prática, criarem mercados preferenciais por meio de reconhecimento mútuo de padrões e regulações técnicas e fitossanitárias, afetando a eficácia e pertinência das negociações no âmbito multilateral. Países ausentes desse intenso processo negociador preferencial podem acabar tendo dificuldades em modificar os modelos já em vigor quando os temas passarem a ser discutidos no âmbito multilateral.

Os regimes dos acordos preferenciais de comércio já constituem uma densa rede de acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, estimados pela OMC em cerca de 480 acordos, e que, como a OMC, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, não só pela liberalização do comércio, mas também pela integração econômica. Historicamente, a primeira geração de acordos preferenciais visava principalmente à eliminação ou à redução de tarifas; a segunda geração e a atual terceira geração de acordos preferenciais, por sua vez, foram ampliando os temas negociados para diversas áreas relacionadas ao comércio. Para os temas básicos de comércio, a OMC foi tomada como base. Para temas para os quais não há regras multilaterais, os regimes desenvolveram regras próprias. É essa multiplicação de regras que está criando atualmente novas barreiras

ao comércio. Já se avoluma o número de conflitos sobre comércio derivados por tal diferenciação de regras.

Não obstante, há consenso entre os analistas de que os acordos preferenciais de comércio são uma realidade. Faz-se, portanto, necessária uma análise minuciosa de suas características de maneira a definir pontos de consenso e conflito entre os sistemas preferenciais e multilateral de comércio, de maneira a garantir a compatibilidade dos novos marcos regulatórios com os princípios basilares da OMC e, paulatinamente, integrá-los ao quadro regulatório multilateral.

Sob a perspectiva brasileira, Badin e Oliveira (2012) analisam de forma comparativa o quadro regulatório dos acordos centrados nos Estados Unidos, UE, China e Índia, com objetivo de verificar a existência de novos modelos, em comparação aos já existentes modelos da UE e dos Estados Unidos. Os resultados demonstram que a China segue de forma próxima o modelo do North American Free Trade Agreement (Nafta), incluindo os mesmos temas, mas introduzindo de forma não vinculante temas sensíveis, como meio ambiente e cláusulas trabalhistas. Já a Índia prefere um modelo simples de integração, baseado apenas em preferências tarifárias.

3.1 Acordos de nova geração

Dois são os acordos que vêm chamando a atenção dos especialistas: o TPP e o TAP.

O TPP é uma iniciativa dos Estados Unidos, que resolveram transformar um acordo de pequena dimensão, no Pacífico (Chile, Nova Zelândia, Cingapura e Brunei ou P-4), na prioridade da sua política comercial. Atualmente fazem parte do acordo: Austrália, Vietnã, Peru, Malásia, México e Canadá. Em negociação para entrar estão Japão, Coreia, Taipé Chinesa e Filipinas.

Diante do crescimento econômico asiático e do papel da China na economia mundial, bem como do crescente conflito no Mar da China, é evidente o interesse dos Estados Unidos na região. O TPP é uma clara resposta dos Estados Unidos à predominância chinesa na área, e, mais do que interesses comerciais, o que está em jogo são os interesses de geopolítica e segurança.

O TPP passou a ser negociado pelos Estados Unidos como o modelo de acordo comercial que os Estados Unidos querem impor ao mundo. As negociações vêm se desenrolando em extremo sigilo, mas informações divulgadas na mídia dão exemplos das áreas que estão sendo consideradas OMC *plus* ou *extra*: serviços, propriedade intelectual, investimentos, concorrência e clima, além do polêmico tema sobre as empresas estatais. As regras sobre a possibilidade de um investidor estrangeiro levar o governo do país hospedeiro ao tribunal do agrupamento foi vazada na imprensa e vêm causando grande debate sobre os termos do acordo.

Se de um lado os Estados Unidos defendem o TPP como mais um *building block* na liberalização do comércio, de outro, tal acordo impacta diretamente a OMC e esvazia as possibilidades da conclusão da Rodada Doha. Pode-se pensar que os Estados Unidos vão conseguir do TPP tudo que não conseguiram em Doha, além de neutralizar e isolar os BRICS.

O TPA é uma antiga parceria entre Estados Unidos e UE que pretendia criar uma grande área de comércio entre as duas potências. Mas, devido às tradicionais desavenças entre as partes sobre como regular o comércio, o acordo entrou na área de cooperação em diversos aspectos capazes de facilitá-lo. Até o momento atual, o referencial regulatório entre Estados Unidos e UE sempre foi a OMC, e todos os avanços partiram

de um acordo entre essas duas partes. Com o desenrolar da Rodada Doha, Brasil, Índia e China alteraram a geometria política das negociações.

Mas diante do crescimento da China no comércio mundial, fortes interesses econômicos vêm pressionando os governos desses dois parceiros para que a iniciativa volte a ter preeminência em suas políticas comerciais.

O crescimento econômico do Pacífico também vem causando impactos na América Latina. Em junho de 2012, Chile, Peru, Colômbia e México assinaram a Iniciativa do Pacífico com objetivos de incrementar o comércio na região do Pacífico. O objetivo é avançar na liberalização de bens e serviços e na facilitação aduaneira.

3.2 Consequências da multiplicação dos acordos preferenciais

A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio é um sinal claro de que os próprios membros da OMC estão contornando as regras multilaterais, e desenvolvendo regras bilaterais, regionais ou não recíprocas. O problema é que essas regras estão incluindo e disseminando diferentes tipos de disciplinas para o comércio.

A proliferação destas regras que vão além daquelas acordadas no âmbito da OMC (OMC *plus* e *extra*) vem causando, nestes termos, uma fragmentação do marco regulatório representado pelos acordos da Rodada Uruguai. Pode-se notar uma reversão do processo de harmonização e aglutinação das regras do comércio internacional que se apresentava como tendência constante nas últimas décadas do século XX. Esse processo de fragmentação dos marcos regulatórios não só levanta preocupações teóricas, mas também preocupações práticas em relação à coordenação da governança econômica global.

Em termos econômicos, a fragmentação provocada pela proliferação de regimes preferenciais acarreta um crescimento considerável dos custos de transação ligados às negociações comerciais. Uma das grandes vantagens para o comércio proveniente dos acordos da OMC foi a simplificação e clareza das regras do jogo comercial. A fragmentação provoca o efeito contrário, incrementando os custos de transação.

Por outro lado, a coexistência entre regimes regulatórios não coordenados pode gerar atritos com graves consequências jurídicas e políticas para os atores envolvidos. A problemática não é nova e o próprio GATT já previa a coexistência entre o sistema multilateral e sistemas preferenciais de comércio (Artigo XXIV).

Até mesmo o pequeno controle que a OMC detinha sobre a conformidade *a priori* destes acordos com o sistema multilateral a partir da criação do Comitê de Acordos Regionais, em 1996, com mandato para analisar a compatibilidade dos acordos regionais com as regras da OMC, esvaneceu-se com a decisão do Conselho Geral de não mais concentrar esforços para avaliar a conformidade dos acordos, e partir para um exercício de mera transparência em 2006, instaurando apenas um mecanismo de notificações (WTO, 2006):

> 1) Sem prejulgar a substância e o momento da notificação exigida pelo Artigo XXIV do GATT 1994, pelo Artigo V do GATS, ou pela Cláusula de Habilitação, e sem afetar de maneira alguma os direitos e obrigações dos Membros em relação aos acordos da OMC:
>
> a) membros que participem de novas negociações com vistas à conclusão de um Acordo Regional de Comércio (ARC) envidarão esforços para notificá-lo à OMC;

b) membros-parte de um ARC recém-assinado deverão fornecer à OMC, na medida em que e quando estiverem publicamente disponíveis, informações sobre o referido ARC, incluindo seu nome oficial, escopo e data de assinatura, qualquer cronograma previsto para sua entrada em vigor ou aplicação provisória, pontos de contato e/ou endereços eletrônicos relevantes, e qualquer outra informação não restrita relevante;

2) As informações referidas no parágrafo 1 acima deverão ser direcionadas ao Secretariado da OMC, que as publicará no sítio eletrônico da OMC e proverá, periodicamente, aos Membros uma sinopse das comunicações recebidas. ( ) (Em tradução livre).

Reconhecendo a importância e proliferação do número de acordos preferenciais, a OMC passa a se concentrar na transparência dos múltiplos acordos assinados via relatório realizado pelo secretariado e discutido pelos membros do comitê, sem, contudo, levantar questões problemáticas ou críticas. Isso pode ter consequências profundas para futuras análises de compatibilidade de acordos preferenciais feitas pelo DSB.

Um grande problema decorrente dessa fragmentação é o *forum shopping*. Muitos acordos regionais e bilaterais preveem mecanismos próprios de solução de controvérsias. Assim, questiona-se se disputas originadas de tais acordos poderão ser dirimidas tanto pelo DSB quanto pelos mecanismos regionais e qual o impacto que tais decisões, quando contraditórias, trarão para a regulação do comércio.

Considerando-se o impasse político para concluir a Rodada Doha, no momento atual, dois cenários podem ser previstos para o futuro próximo: acordos preferenciais de comércio sendo negociados para reforçar as regras da OMC e permitir uma multilateralização geral das regras, ou, ao contrário, para enfraquecer todo o regime multilateral de regras e tornar a OMC um clube de debates sobre o comércio internacional.

A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, ao longo dos anos, e a variedade de regras neles incluídas demonstram uma nova face da fragmentação do regime de comércio e o potencial enfraquecimento do multilateralismo, representando um novo e grande desafio para o sistema de solução de controvérsias da OMC.

4 CONCLUSÕES

O quadro regulatório do sistema multilateral do comércio passa por um momento de extrema fragilidade.

De um lado, o impasse das negociações da Rodada Doha impede a modernização das regras, uma vez que novos temas e novas barreiras ao comércio acabam não sendo incorporados ou são ignorados pelo sistema. Na verdade, a rodada atual trata basicamente de temas da agenda do século XX, tarifas, agricultura e serviços, ignorando as crescentes pressões para que se estabeleçam marcos regulatórios para os grandes temas do século XXI, relacionados às novas barreiras ao comércio, como câmbio, energia, qualidade, selos verdes, selos de trabalho decente, padrões privados de qualidade e sustentabilidade, dentre outros. Como tais temas estão afetando diretamente o comércio, a paralisação das negociações fragiliza a própria OMC.

Até o momento atual, as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias têm sido acatadas por todos os membros da OMC. Mas nada garante que, ao julgar atividades de comércio afetadas por algum desses novos temas, as decisões do DSB acabem por não mais serem adotadas, colocando toda a estrutura da OMC em xeque. Perde-se, assim, a "joia da coroa" da OMC e o grande instrumento de coesão atual do sistema multilateral.

Por outro lado, o impasse da OMC levou seus membros a optarem pela estratégia dos acordos preferenciais. Hoje se assiste à multiplicação de acordos comerciais com marcos regulatórios próprios, muitas vezes in-

corporando regras além ou fora do marco da OMC, fortalecendo a fragmentação do sistema de comércio e esvaziando a OMC. Ainda, o sistema internacional não estagnou, mas vem criando inúmeras instituições para dar respostas às grandes questões da sociedade moderna, como crises financeiras e guerras cambiais, energia, clima e meio ambiente, ou padrões trabalhistas e direitos humanos, que acabam por interferir no comércio, fragmentando, mais ainda, o quadro regulatório internacional, uma vez que suas regras são negociadas em paralelo às regras de comércio.

Diante desse desafio, pode-se indagar o que deve ser feito para impedir que a fragmentação das regras gerada pela multiplicidade dos acordos preferenciais afete todo o sistema de regulação do comércio construído ao longo dos últimos 60 anos. Esse trabalho foi feito, até o momento, com sucesso, pelo OA da OMC, que vem funcionando como elemento harmonizador e estabilizador de toda a estrutura de regulação do comércio internacional. O OA não tem se furtado a desempenhar seu papel de solucionar controvérsias de cunho comercial, mesmo que relacionadas a outros temas globais. Ao interpretar termos ambíguos, ao preencher as lacunas existentes nos acordos e mesmo sendo forçado a praticar certo ativismo judicial, o OA tem suprido o vazio deixado pelo impasse da rodada e procurado impedir que a multiplicação de regras relacionadas ao comércio não destrua o sistema do comércio internacional. Mas nada garante que seu poder estabilizador se perpetue.

Diante desse quadro, é fundamental que se repense o sistema multilateral do comércio, e se supere o impasse. Novas e corajosas decisões são necessárias, sejam elas: alteração no processo decisório da OMC, fim do compromisso único, negociações plurilaterais de velhos e novos temas, criação de um Conselho de Acordos Regionais para dar transparência aos marcos regulatórios regionais. O importante é que a "velha bicicleta do GATT" seja reformada e colocada novamente na estrada!

Finalmente, pode-se levantar a questão do Brasil diante de um quadro tão complexo e desafiante como esse.

A situação do Brasil é pouco confortável. Por anos, e de forma acertada, deu prioridade às negociações multilaterais, uma vez que era nesse foro que poderia melhor defender seus interesses. Mas, desde 2008, com o impasse gerado em Genebra, o país deveria ter aberto uma série de frentes negociadoras. Não conseguiu fazê-lo, todavia, diante do quadro de baixa competitividade da indústria brasileira, que enfrentava altas taxas de juros, de câmbio, de incentivo às importações e da crescente desindustrialização do parque produtivo. Com o quadro atual de queda dos juros, do câmbio e do custo Brasil, é imperativo que várias frentes negociadoras sejam abertas, não só para explorar vantagens e desvantagens comerciais, mas também sinalizar aos setores industriais e de serviços que o Brasil não pode ficar isolado no cenário atual.

Desafio paralelo é convencer nossos sócios do Mercado Comum do Sul (Mercosul) de que a América do Sul não pode ficar entre muros, e que só a região não basta para as escalas econômicas atuais. Mesmo porque a América do Sul não está mais isolada, com as iniciativas de países latinos do Pacífico e com a voracidade com que a China vem comercializando e investindo na América do Sul.

Opções como acordos isolados com o Canadá e países africanos não bastam. Um acordo envolvendo os BRICS seria prematuro. Completar o acordo com a UE seria fundamental. Mas, por que não pensar em algo de maior alcance? Por que não analisar um novo Diálogo Atlântico – envolvendo não só UE, mas Estados Unidos e alguns países africanos? O século XXI não precisa ser apenas século do Pacífico. Poderia ser também o século do Atlântico.

REFERÊNCIAS

BADIN, M. R. S.; OLIVEIRA, I. T. M. (Org.). **Acordos regionais de comércio no século XXI**: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia. Brasília: Ipea, 2012. No prelo.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Transparency mechanism for regional trade agreements**. General Council, 18 Dec. 2006. (WT/L/671).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALDWIN, R.; LOW, P. **Multilateralizing regionalism**: challenges for the global trading system. WTO, 2009.

ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K.; TEH, R. (Ed.). **Regional rules in the global trading system**. IDB, WTO, 2009.

HEYDON, K.; WOOLCOOK, S. **The rise of bilateralism**: comparing European and American FTAs. 2009.

HORN, H.; MAVROIDIS P.; SAPIR, A. **Beyond the WTO** – an anatomy of EU and US preferential trade agreements. 2009.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade** (GATT), 1994.

_____. **Marrakesh agreement establishing the WTO**, 1994.

_____. **Results of the Uruguay Round**, 1994.

_____. **Repertory on the Appellate Body**, 2005.

_____. **Secretariat, CRTA, transparency exercise**: Nafta, EU, Asean (*site* WTO).

_____. The WTO and preferential trade agreemeents: from co-existence to coherence. **World trade report**, 2011.

BRASIL, CHINA, ESTADOS UNIDOS E UNIÃO EUROPEIA: IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA SOBRE REGULAMENTOS TÉCNICOS APLICADOS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE BENS

Marina Amaral Egydio de Carvalho*
Luciana Dutra de Oliveira Silveira**

RESUMO

Este artigo analisa se houve tendência de crescimento da notificação de regulamentos técnicos aplicados ao comércio de bens por parceiros comerciais centrais para o Brasil, quais sejam, China, Estados Unidos e União Europeia (UE), em relação ao período anterior e posterior à crise econômica mundial. Da mesma forma, o artigo analisa se o Brasil acompanhou, ou não, estes parceiros, ou se o país revela um padrão diferente na publicação de regulamentos técnicos. Em primeiro lugar, o estudo analisa se houve aumento das notificações para a Organização Mundial do Comércio (OMC) de regulamentos técnicos aplicáveis a bens, pelos países selecionados, e se esse aumento se intensificou a partir de 2008. Em segundo lugar, classificam-se as áreas em que esses regulamentos tiveram maior intensificação (por exemplo, meio ambiente, segurança do consumidor etc.) e de que forma a crise econômica internacional pode ter influenciado esse movimento. Por último, identificam-se possíveis pontos de atenção para o Brasil no que se refere ao desenvolvimento de políticas comerciais futuras.

Palavras-chave: regulamentos técnicos, acordo TBT, crise econômica internacional, Brasil, China, Estados Unidos, União Europeia.

ABSTRACT[i]

This article analyses if the international economic crisis influenced the notification of technical regulations applied to the trade of goods by important trade partners of Brazil, that is, China, Unites States and European Union. At the same time, this article also analyses if Brazil followed any similar behavior in relation to the publication of technical regulations by its trade partners. First, it was made a study on the possible increase of notification of technical regulations to the World Trade Organization by the selected countries, and if any increase was intensified with the international economic crisis in 2008. Second, it was classified in which areas these technical regulations were mostly notified (for instance, environment, consumer protection, etc.) and how the international economic crisis may have influenced this movement. Lastly, it was identified possible issues to be considered by Brazil in future trade policies.

Keywords: technical regulation, TBT agreement, international economic crisis, Brazil, China, United States, European Union.

JEL: K33

* Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, mestre em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e doutoranda pela mesma instituição.

** Mestre em Direito Econômico Internacional e Política Internacional (Ielpo) pela Universidade de Barcelona e graduada em Direito pela PUC-SP.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), observa-se evolutiva redução de barreiras tarifárias e aumento de barreiras não tarifárias (Van Den Bossche, 2008) no comércio mundial. Entre as barreiras não tarifárias estão os regulamentos técnicos disciplinados pelo Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio – Technical Barriers to Trade Agreement (Acordo TBT) da OMC. Estes regulamentos devem ter um objetivo legítimo (proteger a segurança nacional, prevenir práticas enganosas, proteger a saúde e a segurança humana, animal e vegetal, proteger o meio ambiente etc.)[1] e só serão efetivamente considerados barreiras ao comércio se, por trás destes objetivos, houver a finalidade escusa de dificultar ou distorcer o comércio internacional. Assim, o Acordo TBT não visa excluir ou limitar a publicação de regulamentos técnicos, mas pretende que tais regulamentos observem parâmetros de objetividade, equivalência e transparência, que permitam confirmar a proteção de um objetivo legítimo e não uma barreira disfarçada ao comércio internacional (OMC – ABR 1, 2012d).[2]

A publicação de regulamentos técnicos pelos países demanda um estudo sobre a intensidade e o escopo dessas medidas. Principalmente, há que se analisar se os países estão mais suscetíveis à publicação de regulamentos técnicos. A proliferação de regulamentos dessa natureza poderia indicar a existência de uma finalidade distorciva ao comércio internacional, uma vez que eles impactam diretamente o fluxo de mercadorias (Wolfrum, Stoll e Seibert-Fohr, 2007; Van Den Bossche, 2008). Além disso, o escopo de cada regulamento técnico teria de ser analisado com cautela a fim de avaliar se o objetivo almejado é legítimo (OMC – ABR 2, 2012e).

Este trabalho pretende analisar, em primeiro lugar, se há uma proliferação de regulamentos técnicos pelos países membros da OMC e se a crise econômica internacional de 2008-2009 pode ter influenciado o crescimento da imposição de regulamentos técnicos e os objetivos por ele perseguidos.[3] Em segundo lugar, este artigo buscar classificar as áreas em que os regulamentos técnicos têm sido publicados com maior frequência (por exemplo, meio ambiente, normas alimentícias etc.).

Especificamente, pretende-se avaliar se, durante o período da crise econômica internacional de 2008-2009, verificou-se uma tendência de crescimento na publicação de novos regulamentos técnicos por *players* importantes para o comércio brasileiro, quais sejam, China, Estados Unidos e União Europeia (UE). Da mesma forma, a fim de avaliar se há convergência ou padrão entre a política desenvolvida por estes atores e a política empregada pelo Brasil no mesmo período, foram incluídas na análise as publicações brasileiras de regulamentos técnicos.

Para a seleção dos regulamentos técnicos, foi utilizada a base de dados da OMC (2012a) (TBT Information Management System).[4] Por meio dessa base de dados foram segregados todos os regulamentos inéditos notificados por Brasil, China, Estados Unidos e UE. A base de dados permite separar os regulamentos que estão sendo notificados de forma inédita e aqueles que são correções ou adendos a regulamentos já existentes. Embora um adendo ou correção possa alterar substancialmente um regulamento técnico prévio a ponto de torná-lo praticamente novo, a fim de não distorcer a análise quantitativa ora realizada, este trabalho analisou apenas os regulamentos técnicos inéditos.

1. Para mais detalhes, ver Acordo TBT, Artigo 2. 2.

2. Para outras referências nesse sentido, ver *Relatório do Órgão de Apelação do Caso Estados Unidos – Requisitos de Rotulagem de País de Origem de Determinados Países* (COOL) (DS 384), § 375.

3. Este trabalho situa o ápice da crise econômica internacional nos anos de 2008 e 2009. Esse é o período que o Banco Mundial constatou que a crise inicial ultrapassou as fronteiras dos seus países de origem e tornou-se uma crise global (Banco Mundial, 2012a, 2012b).

4. Disponível em: <http://tbtims.wto.org/>.

O período avaliado leva em consideração os anos que antecederam e sobrevieram à crise econômica internacional de 2008-2009. De modo a viabilizar a análise em dois períodos iguais e comparáveis, os anos da crise foram incorporados ao segundo período (crise e pós-crise). Dessa forma, o período pré-crise compreendeu os anos de 2004 a 2007, enquanto o período posterior abrange os anos de 2008 a 2011. Também serão traçadas considerações no que concerne ao primeiro semestre de 2012.

A segunda seção deste artigo discorre sobre o Acordo TBT e as normas disciplinadoras dos regulamentos técnicos. A terceira seção avalia os regulamentos técnicos notificados à OMC, os impactos da crise no número de notificações, o padrão observado ao longo do período selecionado e os objetivos declarados pelos países nas notificações. Por fim, a quarta seção é dedicada às conclusões quanto à influência da crise econômica internacional no cenário de regulamentos técnicos.

2 ACORDO SOBRE BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO

O Acordo TBT surgiu em 1995 com o final da Rodada Uruguai e a criação da OMC (OMC, 2011). A criação deste acordo foi um movimento da OMC a fim de reconhecer a contribuição que regulamentos técnicos, padrões[5] e procedimentos de avaliação de conformidade têm para a eficiência da produção e para a facilitação do comércio internacional (Matsushita, Schoenbaum e Mavroidis, 2006). Mais do que isso, o Acordo TBT pretende que regulamentos técnicos, padrões e procedimentos de avaliação de conformidade sejam desenvolvidos, desde que estes mecanismos não criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional.[6]

O acordo criado na Rodada Uruguai não foi a primeira iniciativa na história do comércio internacional em termos de barreiras técnicas (Lowenfeld, 2005). O Acordo Geral de Comércio e Tarifas de 1947– General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 47) – possuía disposições gerais que mencionavam apenas regulamentos técnicos e padrões.[7] Ocorre que, até 1967, a grande preocupação nas rodadas de negociação multilaterais do GATT era com barreiras tarifárias (OMC, 2011).[8] A partir da Rodada de Tóquio, após a constatação pelos grupos de trabalho do GATT de que as barreiras técnicas eram a maior categoria de medidas não tarifárias enfrentadas pelos exportadores, a discussão se distanciou das tarifas para determinar a necessidade de regulação específica para barreiras não tarifárias, entre elas as barreiras técnicas (OMC, 2011; Lowenfeld, 2005). No final desta rodada, 32 países signatários do GATT 47 assinaram o Acordo Plurilateral de Barreiras Técnicas ao Comércio. Sedimentavam-se, naquele momento, os pilares básicos do que veio a se tornar o Acordo TBT da OMC (Guzman e Pauwelyn, 2009).

É possível dividir o Acordo TBT em três grandes grupos: o primeiro se ocupa de estabelecer regras gerais e regras sobre regulamentos técnicos e padrões; o segundo grupo regula os procedimentos de avaliação de conformidade; e o terceiro trata dos procedimentos de assistência aos países membros e aos países com menor desenvolvimento, bem como do processo de transparência a ser adotado pelos países membros.

Para entender a estrutura do Acordo TBT é necessário determinar as definições que estão sedimentadas nas expressões "regulamentos técnicos", "padrões" e "procedimentos de avaliação de conformidade" (Button, 2004).

5. A tradução dada pelo Decreto nº 1.335/1994 é "norma", no entanto, para efeitos deste artigo, adotar-se-á a palavra "padrão" para a tradução de "*standard*", por se considerar que a palavra atende melhor ao sentido proposto pelo Acordo TBT.

6. Preâmbulo Acordo TBT.

7. Ver Artigos XI, XX e XXXVIII.

8. Destaca-se que na Rodada de Kennedy (1964-1967), discutiram-se tarifas e medidas *antidumping*. Apesar de medidas *antidumping* não serem consideradas barreiras tarifárias, entende-se que nessa rodada o foco principal ainda eram as barreiras tarifárias (OMC, 2011).

2.1 Regulamento técnico, padrão e avaliação de conformidade

Os regulamentos técnicos e os padrões tratam de regras que estabelecem características específicas para um determinado produto, como, por exemplo, tamanho, forma, desenho, funções, performance, embalagem, rotulagem etc. Importante notar que estas regras podem também abranger processos produtivos e métodos de produção (OMC, 2012c).

A diferença que existe entre regulamento técnico e padrão é a coercitividade da obrigação imposta por um ou por outro. Regulamentos técnicos são obrigatórios, enquanto padrões são voluntários (Matsushita, Schoenbaum e Mavroidis, 2006). Um produto objeto de regulamento técnico só poderá ser comercializado se as exigências estipuladas por este regulamento forem observadas. Outro produto que esteja sujeito a padrões de produção poderá ser comercializado, mas a sua venda/aceitação pode ser afetada em razão da não observância do padrão em questão (Appleton, 2005).

As definições de regulamento técnico e de padrão, no Acordo TBT, são respectivamente as seguintes:

1) Regulamento técnico: Documento que enuncia as características de um produto ou os processos e métodos de produção a ele relacionados, incluídas as disposições administrativas aplicáveis, cujo cumprimento é obrigatório. Poderá também tratar parcial ou exclusivamente de terminologia, símbolos, requisitos de embalagens, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção.[9]

2) Padrão: Documento aprovado por uma instituição reconhecida, que fornece, para uso comum e repetido, regras, diretrizes ou características para produtos ou processos e métodos de produção conexos, cujo cumprimento não é mandatório. Poderá também tratar parcial ou exclusivamente de terminologia, símbolos, requisitos de embalagens, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção.[10]

Ao tratar de regulamento técnico e padrão, o Acordo TBT estabelece regras sobre como os países devem preparar, adotar e aplicar essas medidas técnicas. Para tanto, o Acordo TBT leva em consideração a premissa de não criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional e a necessidade de proteger a segurança do ser humano, animal e/ou vegetal (desde que tais medidas não digam respeito a questões sanitárias e fitossanitárias, pois esse assunto é regulamentado por outro acordo da OMC (Lima, 2005).

Ainda, o Acordo TBT prevê no Artigo 2.9 que, quando um regulamento técnico não estiver em consonância com um padrão internacional, quando não existir um padrão internacional acerca do tema tratado pelo regulamento técnico ou quando o regulamento afetar significativamente o comércio internacional, o país membro da OMC que publicar o regulamento técnico deverá notificar os outros membros da OMC por meio do secretariado da OMC. O país notificante deve apresentar o regulamento, seu objetivo e justificativa. Além disso, a notificação deve ser realizada antes da entrada em vigor da medida, para possibilitar comentários

9. Tradução oficial constante no Decreto nº 1.355/1994. "*Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method*".

10. Tradução oficial constante no Decreto nº 1.355/1994. "*Document approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method*".

e sugestões dos demais países, bem como permitir um tempo hábil de adaptação aos demais membros.[11] A partir desta obrigação contida no Acordo TBT é possível rastrear os regulamentos técnicos publicados pelos países membros da OMC.

Os procedimentos de avaliação de conformidade, por sua vez, são procedimentos técnicos (tais como testes, verificações, inspeções e/ou certificações) que confirmam se um produto está ou não de acordo com os requisitos estabelecidos nos regulamentos técnicos ou padrões. Quando o procedimento de avaliação de conformidade for distinto para produtos nacionais ou importados, ou ainda, quando forem excessivamente onerosos e não transparentes, esses procedimentos podem ser considerados obstáculos ao comércio internacional (Button, 2004).

O Acordo TBT define os procedimentos de avaliação de conformidade como: "qualquer procedimento utilizado, direta ou indiretamente, para determinar que as prescrições pertinentes de regulamentos técnicos ou padrões são cumpridos".[12] A forma de regular estes procedimentos pelo acordo inclui regras sobre a criação e a definição de avaliação de conformidade, bem como regras sobre o reconhecimento de procedimentos de avaliação de conformidade de outros países com vistas a tornar o comércio de produtos mais eficiente e menos oneroso (OMC, 2012c).

Este artigo analisa especificamente a situação das notificações de regulamentos técnicos pelo Brasil, China, Estados Unidos e UE, grupo de países selecionados. A ênfase dada neste artigo ao regulamento técnico se deve à preocupação de que os países implementem regras específicas, de cumprimento obrigatório, que podem se tornar entraves importantes ao comércio internacional (Appleton, 2005).[13]

3 MAPEAMENTO DE REGULAMENTOS TÉCNICOS POR BRASIL, CHINA, ESTADOS UNIDOS E UE

De acordo com estatísticas da OMC para 2011, excluindo os *players* intrabloco da UE, o Brasil manteve a 16ª posição de 2010 entre os principais exportadores, e caiu para a 15ª posição entre os importadores, ante a 14ª posição ocupada em 2010. A China manteve a condição de segundo maior exportador e de terceiro maior importador mundial em 2011. Em termos de participação do comércio internacional, o Brasil detém 1,8% do comércio de bens exportados e 1,6% dos importados, enquanto a China, 13,3% dos exportados e 12% dos importados (OMC, 2012c).

Entre os países desenvolvidos, os dois *players* com maior atuação no cenário do comércio internacional são UE e Estados Unidos. A UE, considerando todos os 27 países membros, é tanto a maior importadora como a maior exportadora mundial. Por sua vez, os Estados Unidos ocupam a terceira posição entre os

11. Artigo 2. 9. "*Whenever a relevant international standard does not exist or the technical content of a proposed technical regulation is not in accordance with the technical content of relevant international standards, and if the technical regulation may have a significant effect on trade of other Members, Members shall: 2.9.1 publish a notice in a publication at an early appropriate stage, in such a manner as to enable interested parties in other Members to become acquainted with it, that they propose to introduce a particular technical regulation; 2.9.2 notify other Members through the Secretariat of the products to be covered by the proposed technical regulation, together with a brief indication of its objective and rationale. Such notifications shall take place at an early appropriate stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account; 2.9.3 upon request, provide to other Members particulars or copies of the proposed technical regulation and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from relevant international standards; 2.9.4 without discrimination, allow reasonable time for other Members to make comments in writing, discuss these comments upon request, and take these written comments and the results of these discussions into account*".

12. Tradução oficial constante no Decreto nº 1.355/1994. "*Any procedure used, directly or indirectly, to determine that relevant requirements in technical regulations or standards are fulfilled*".

13. Para uma análise aprofundada do Acordo TBT sugere-se acessar: <http://unctad.org/en/Docs/edmmisc232add22_en.pdf> e <http://legacy.intracen.org/tdc/Export%20Quality%20Bulletins/EQM82eng.pdf>.

principais exportadores e a segunda posição entre os importadores. A UE detém 14,9% e 16,2% das exportações e importações mundiais, respectivamente, e os Estados Unidos possuem 10,3% e 15,6%, nessa mesma ordem (OMC, 2012c).

Entre 2004 e 2007, China, Estados Unidos e UE representaram, juntos, o maior volume de comércio em US$/FOB nas importações e exportações brasileiras. Esses três países significaram quase 50% das importações e das exportações brasileiras no período (as variações anuais ficam entre 47% e 51% para as importações, e entre 46% e 52% para as exportações), apresentando papel comercial e político fundamental para o Brasil (AliceWeb, 2012). Qualquer movimento conjunto que estes países adotem pode impactar o Brasil, de forma que se torna necessário acompanhar com atenção eventuais tendências políticas desses países. Neste mesmo sentido, o Brasil precisa verificar se a sua política comercial está acompanhando o desenvolvimento comercial de seus principais parceiros e tentar identificar que medidas precisam ou podem ser adotadas de forma a maximizar o benefício de sua relação com tais parceiros comerciais.

Tendo em vista a relevância que China, Estados Unidos e UE têm para o comércio brasileiro, optou-se por focar este artigo nos regulamentos técnicos destes países. Também foram selecionadas as publicações de regulamentos técnicos do Brasil a fim de se verificar se é possível identificar alguma convergência entre sua política de comércio exterior e a de seus principais parceiros comerciais.

Assim, foi analisada a quantidade de notificações realizadas por Brasil, China, Estados Unidos e UE para apontar se *i*) há aumento do número de notificações no período; e *ii*) há coincidência de eventual aumento com a crise econômica internacional. No que diz respeito aos objetivos dos regulamentos técnicos, cada país, ao notificar seu regulamento técnico, declara qual é o seu escopo (por exemplo, segurança, rotulagem, meio ambiente etc.). A partir da declaração dos países acerca dos objetivos perseguidos, foram apurados *i*) quais os principais objetivos notificados; e *ii*) se há coincidência de objetivos no período, por país e entre o grupo de países selecionados. Cabe ressaltar que, por vezes, o mesmo regulamento técnico pode abranger mais de um objetivo. Nesses casos cada objetivo foi considerado individualmente (ou seja, como se houvesse um regulamento técnico para cada objetivo). Portanto, para efeitos deste artigo, o total de regulamentos notificados pode não coincidir com o total de objetivos levantados.

3.1 Dados estatísticos

Os dados estatísticos foram coletados a partir da base de dados da OMC para o Acordo TBT (TBT Information Management System).[14] Em primeiro lugar foram selecionados os regulamentos técnicos inéditos, notificados por todos os membros da OMC no período compreendido entre 2004 e 2011, bem como no primeiro semestre de 2012. A partir dessa informação foram segregadas as notificações inéditas dos países objeto deste estudo: Brasil, China, Estados Unidos e UE, para cada ano analisado. Inicialmente, foi identificado o número de notificações por ano e por país e, em seguida, os escopos dos regulamentos técnicos.

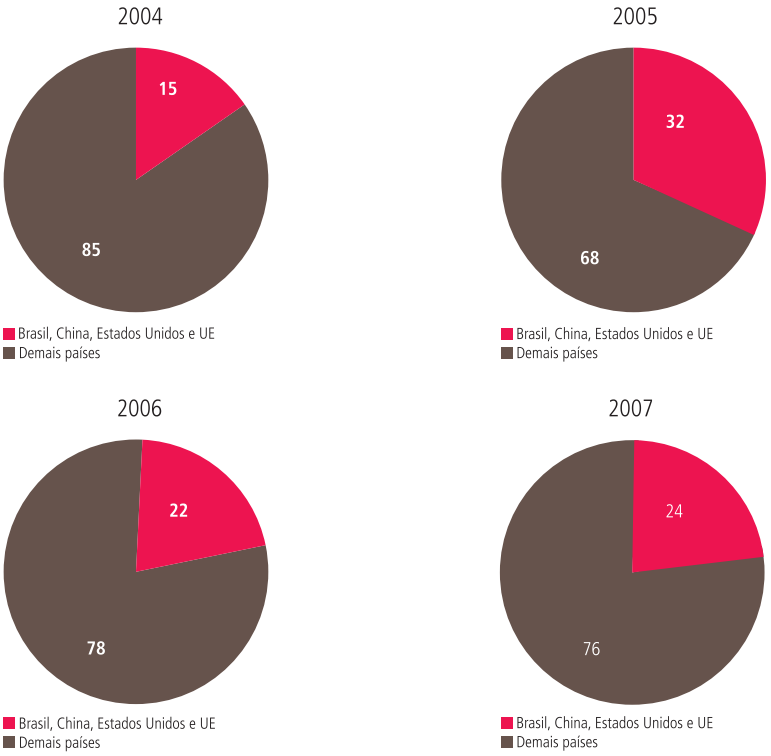
Conforme se nota do gráfico 1, no período pré-crise, entre 2004 e 2007, percebeu-se um aumento no número de notificações de regulamentos técnicos pelos países selecionados, principalmente no ano de 2005. Em 2004 foram realizadas 574 notificações inéditas por todos os países membros da OMC, sendo que apenas 15% originaram-se dos países ora analisados. Esse número aumentou no período considerado e, em 2005, das

14. Disponível em: <http://tbtims.wto.org/>. Acesso em: 3 out. 2012.

934 notificações, 222 originaram-se dos países selecionados, representando 32% das notificações. Em 2006 e 2007 esse percentual caiu para 22% e 24%, respectivamente. Há, portanto, um aumento do número de notificações pelos países analisados no período, mas esse aumento não se mostra gradual e equilibrado ano a ano.

Tomando como referência o número de notificações em 2004 (88), o crescimento de notificações entre os países pesquisados foi de 154% em 2005 (224), de 100% em 2006 (176) e de 152% em 2007 (222). Embora em 2006 o aumento de notificações tenha sido menor, em 2007 os países voltaram a intensificar a notificação de regulamentos técnicos, apontando para o adensamento de barreiras técnicas no período.

GRÁFICO 1
Número de notificações do grupo em relação ao total, pré-crise
(Em %)



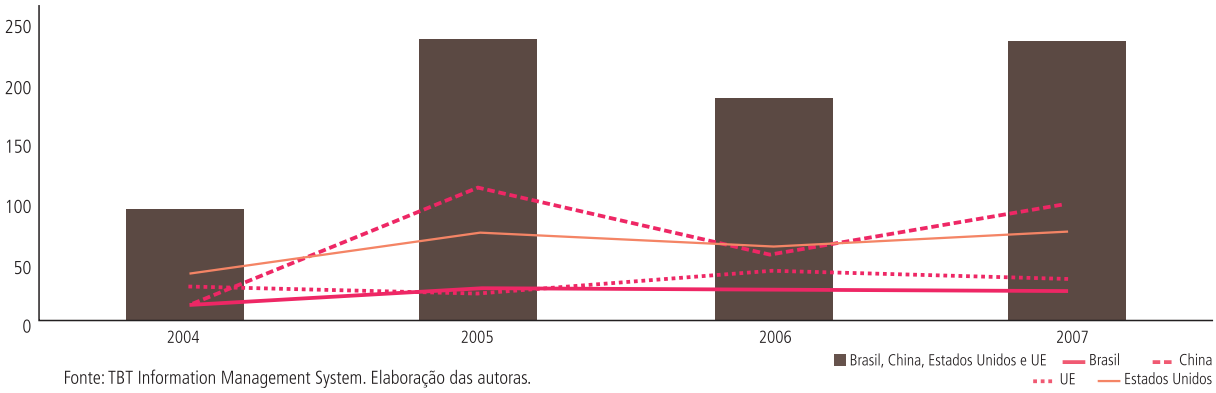
Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

Individualmente, todos os países analisados aumentaram o número de notificações de regulamentos técnicos no período. China e Estados Unidos foram os países que mais notificaram, seguidos de Brasil e UE, respectivamente. Conforme demonstra o gráfico 2, em 2004, dos 88 regulamentos técnicos notificados pelo grupo pesquisado, 36 foram dos Estados Unidos, seguidos por 27 da UE, 13 do Brasil e 12 da China. Em 2005, a geografia das notificações se alterou significativamente: dos 224 regulamentos notificados, a China representou quase 50% das notificações (106), seguida dos Estados Unidos (70), Brasil (26) e UE (22). No ano de 2006 o total de notificações diminuiu (176) e a China caiu para a segunda posição, com 53. Os Estados Unidos lideraram, com 59 notificações, e a UE passou o Brasil, com 39. Em 2007, os Estados Unidos

continuaram liderando junto com a China. Foram 72 notificações dos Estados Unidos e 93 da China, representando um crescimento de 100% e 75% em relação a 2004, respectivamente. A UE continuou na terceira posição no número de notificações (33) e o Brasil manteve-se o mais tímido dos quatro(24).

Note-se que a China apresentou padrão distinto dos demais países. Ao passo que em 2004 a China parecia não adotar como política comercial a publicação de regulamentos técnicos, esse comportamento se alterou significativamente nos anos seguintes, convergindo com a sua participação cada vez mais intensa na OMC. Os Estados Unidos se mantiveram entre os países que mais publicaram regulamentos técnicos entre 2004 e 2007. Já UE e Brasil pareceram frear suas notificações nesse período.

GRÁFICO 2
Padrão de notificação, pré-crise



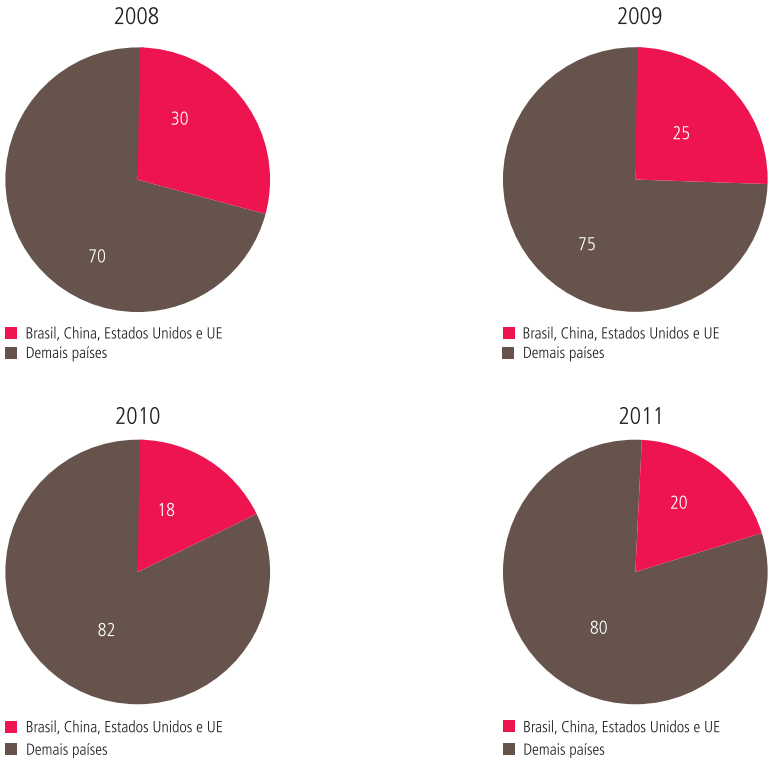
Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

Ao longo do segundo período, isto é, de 2008 a 2011, a participação do número de regulamentos técnicos notificados pelo grupo de países pesquisados demonstrou leve queda. Em 2008, foi notificado um total de 1.097 regulamentos técnicos inéditos por todos os membros da OMC. Desse total, o grupo pesquisado notificou 327 regulamentos, o que correspondeu a 30%. Em 2009 esse percentual correspondeu a 25% e em 2010 a 18%. Já em 2011, apesar do aumento no total de regulamentos técnicos notificados que passou para 1.118, o grupo pesquisado efetuou 227 notificações, ou seja, 20%. O gráfico 3 demonstra essa participação entre 2008 e 2011.

Individualmente, China e Brasil tiveram redução no número de regulamentos técnicos notificados, apesar das variações anuais. Por outro lado, UE e Estados Unidos aumentaram suas notificações. Em 2008, dos 327 regulamentos técnicos notificados pelo grupo pesquisado, 184 foram da China, seguidos por 61 da UE, 46 dos Estados Unidos e 36 do Brasil. Nos anos de 2009 e 2010 o cenário de notificações à OMC sofreu grandes mudanças, e em 2011 o cenário se mostrou diferente do início do período, principalmente no que concerne à China. De 2009 a 2010, Brasil e Estados Unidos aumentaram o volume de notificações em 50% e 46%, respectivamente. Por outro lado, China e UE reduziram suas notificações em 70% e 20%, também respectivamente. No último ano do segundo período, 2011, a China notificou somente 82 regulamentos técnicos, expressando uma queda de 55% no volume de notificações, na comparação com 2008. O Brasil, último país em número de notificações (25), demonstrou redução de 31%, nessa mesma base comparativa.

Por outro lado, a UE, que continuou como o segundo país com maior número de notificações (63) em 2011, registrou um aumento tímido de 3% em relação a 2008, seguido dos Estados Unidos (57) que ocupou a terceira posição, com um crescimento de 24% em regulamentos técnicos notificados.

GRÁFICO 3
Número de notificações do grupo em relação ao total, segundo período
(Em %)



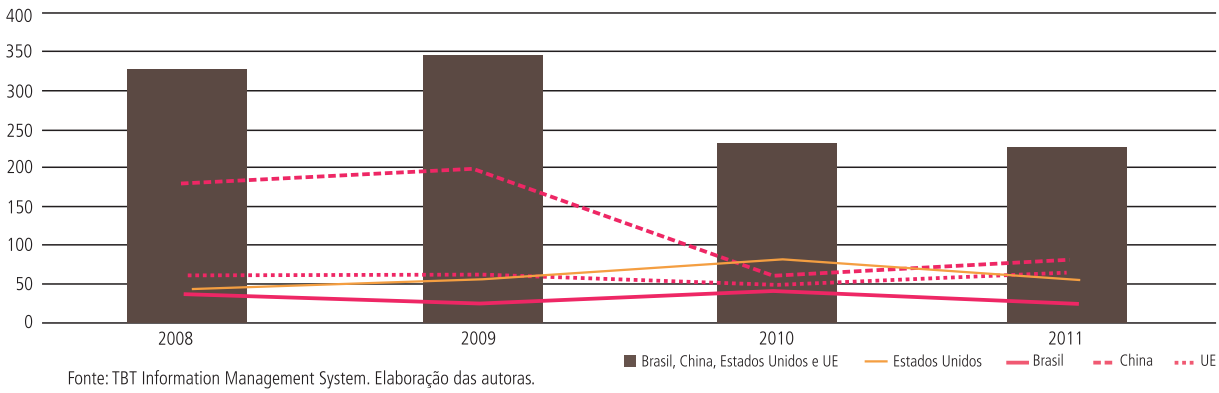
Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

Analisando-se o período em número absoluto de notificações, independente do padrão de crescimento individualmente considerado, a China foi líder de notificações, seguida pela UE. Os Estados Unidos se mantiveram na terceira posição em número de notificações em todos os anos, com exceção de 2010, quando assumiu a primeira posição, indicando neste período um maior nível de preocupação com a política comercial aplicada a regulamentos técnicos O Brasil, durante todo o período, foi o país que apresentou o menor número de notificações.[15]

No primeiro semestre de 2012, 1.026 notificações de regulamentos técnicos foram registradas na OMC. Somente 92 notificações a menos que o total de notificações realizadas em todo o ano de 2011. Ainda, nesse mesmo período o grupo de países pesquisados correspondeu a 20% do total de notificações. O país que mais notificou regulamentos técnicos continua sendo a China, com 63 notificações, seguida dos Estados Unidos, com 56, a UE, com 53 e, por último, o Brasil, com 32.

15. Ver ilustração desse padrão no gráfico 4.

GRÁFICO 4
Padrão de notificação, segundo período



Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

3.2 Intensificação de regulamentos técnicos

Desde 2004 o número de regulamentos técnicos notificados à OMC cresceu gradativa e consideravelmente. A partir de 2010, ano em que os efeitos da crise começaram a se dissipar, o volume de notificações começou a cair. Ainda assim, de 2004 a 2009 houve um aumento de 95% das notificações, com crescimento anual de pelo menos 13% ao ano (a.a.) até 2009.

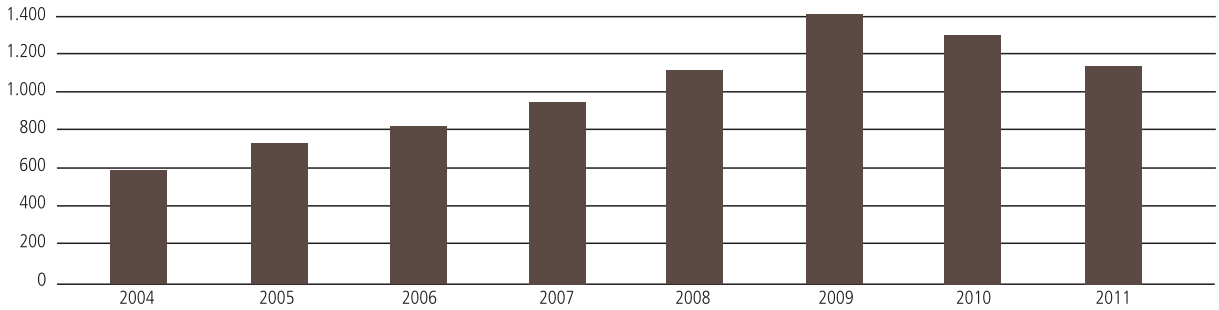
Por outro lado, em se tratando de notificações feitas pelo grupo pesquisado, o padrão de intensificação das notificações não foi tão claro se comparado àquele observado pelos membros da OMC como um todo. Não obstante isso, nos anos de 2008 e 2009, momento em que a crise teve seu ápice, os países analisados apresentaram o maior número de notificações de regulamentos técnicos do período. O aumento das notificações do grupo Brasil, China, Estados Unidos e UE foi de 158% de 2004 a 2011.

Este cenário é refletido nos gráficos 5 e 6.

Individualmente, de 2004 a 2011, todos os países do grupo pesquisado tiveram crescimento no número de regulamentos técnicos notificados. O mais expressivo foi o da China com 583% de aumento, seguido de UE, com 133%, depois de Brasil, com 92%, e dos Estados Unidos, com 58%.

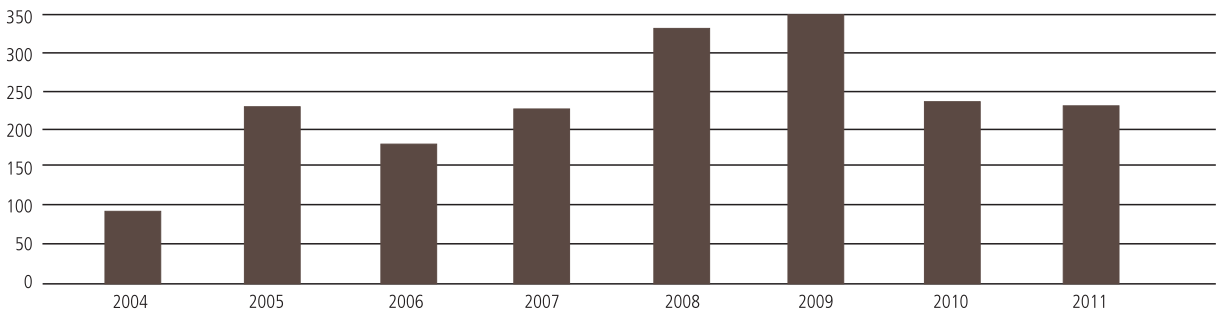
As estatísticas do primeiro semestre de 2012 mostrariam tendência de crescimento no número de notificações no ano, uma vez que até julho foram registrados 92% das notificações do volume total de todo o ano de 2011. Porém, se comparado ao primeiro semestre de 2011, o total de notificações caiu 15%. O grupo de países selecionados reduziu o número de notificações em 21%. Individualmente, nessa mesma base de comparação, o Brasil teve queda de 18% no seu volume de notificações, China 30%, Estados Unidos 10% e UE 18%.

GRÁFICO 5
Padrão de notificação: membros da OMC



Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

GRÁFICO 6
Padrão de notificação: grupo pesquisado



Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

3.3 Objetos dos regulamentos técnicos

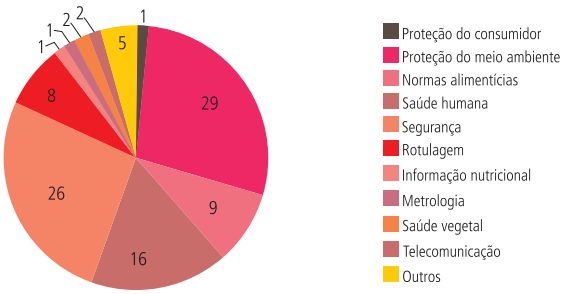
De acordo com as normas da OMC, os países membros possuem discricionariedade para perseguir os mais diversos objetivos por meio dos regulamentos técnicos.[16]

Entre 2004 e 2007 foram notificados 710 regulamentos com temas diversos. Os temas que mais apareceram no período pré-crise foram proteção do meio ambiente, segurança e saúde humana. Normas alimentícias e rotulagem são os temas que aparecem em seguida, acompanhados de temas como regras sobre informação nutricional, metrologia, saúde vegetal e telecomunicação.

Ao analisar cada ano do período pré-crise, verifica-se que a proteção do meio ambiente é o tema que mais vezes aparece como objetivo dos regulamentos técnicos. Em seguida aparecem temas como normas alimentícias, saúde humana e segurança. Estes figuraram em todo o período como os mais regulamentados. Verifica-se variação apenas no percentual de cada um desses temas em relação ao total de temas identificados. Entre os dois objetivos mais citados, por exemplo, proteção do meio ambiente representou 17% das notificações em 2004, 31% em 2005, 32% em 2006 e 30% em 2007. Segurança representou 21% em 2004, 29% em 2005, 25% em 2006 e 26% em 2007. Este cenário é refletido no gráfico 7.

16. Conforme Artigo 2.2 do Acordo TBT.

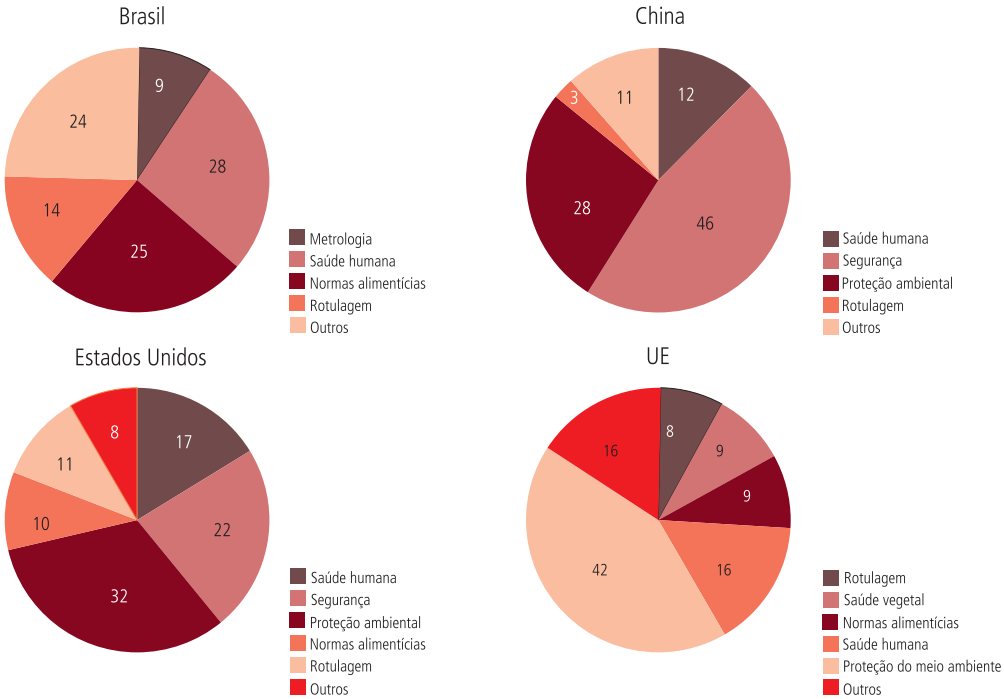
GRÁFICO 7
Objetivo perseguido, pré-crise
(Em %)



Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

Os temas que mais foram objeto de regulamentação por país analisado estão retratados no gráfico 8. Em primeiro lugar, verifica-se que o tema mais regulamentado pelo Brasil ao longo de todo o período pré-crise foi saúde humana (28%), seguido de normas alimentícias (25%) e rotulagem (14%). China publicou principalmente regulamentos sobre segurança (46%), proteção ambiental (28%) e saúde humana (12%). Os Estado Unidos também lideram a publicação de normas de proteção do meio ambiente (32%), seguidas de normas de segurança (22%) e saúde humana (17%). Por fim, os principais temas regulados pela UE foram proteção do meio ambiente (36%) e saúde humana (12%). Em seguida aparecem normas alimentícias e normas de saúde vegetal (8%).

GRÁFICO 8
Temas regulamentados por país
(Em %)



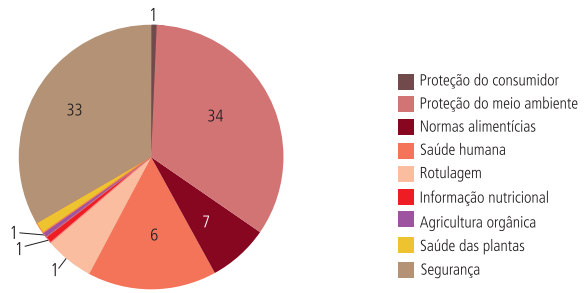
Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

De 2008 a 2011, um total de 1.130 regulamentos técnicos foi notificado por Brasil, China, Estados Unidos e UE. Os objetivos indicados com maior frequência foram proteção do meio ambiente, normas alimentícias, saúde humana, rotulagem e segurança. Proteção do consumidor, informação nutricional, agricultura orgânica e saúde das plantas são outros dos objetivos recorrentes, ainda que em menor representatividade.

Em análise anual, percebe-se que os mesmos objetivos são informados com maior frequência. No entanto, o volume de objetivos notificados em relação ao total varia em cada ano. Levando-se em consideração os dois objetivos mais mencionados, nota-se que segurança, que em 2008 representava 32%, em 2009 passou para 36%, em 2010 reduziu-se para 30% e em 2011 caiu novamente para 26%. Já proteção do meio ambiente, que em 2008 correspondia a 33%, em 2009 reduziu-se para 26%, em 2010 aumentou para 35% e em 2011 passou para 39%.

Os principais objetivos perseguidos no segundo período estão ilustrados no gráfico 9.

GRÁFICO 9
Objetivo perseguido, segundo período

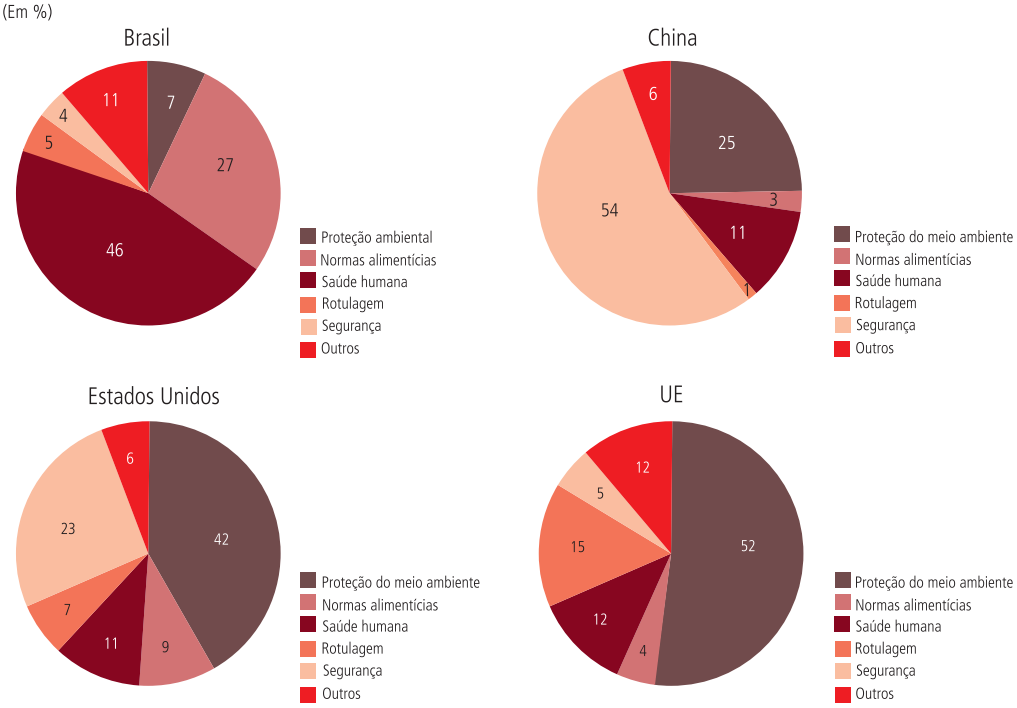


Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

No que diz respeito às matérias tratadas por regulamentos técnicos de cada país selecionado no segundo período, observam-se preocupações diversas e em diferentes proporções (gráfico 10). No Brasil o tema mais regulamentado foi saúde humana (46%), seguido de normas alimentícias (27%) e de proteção do meio ambiente (7%). Na China, segurança foi o tema mais regulamentado (54%), seguido de proteção ao meio ambiente (25%) e depois de saúde humana (11%). Na UE, os principais temas regulamentados foram proteção do meio ambiente (52%), rotulagem (15%) e saúde humana (12%). Por fim, os Estados Unidos deram maior atenção a regulamentos sobre proteção do meio ambiente (42%), segurança (25%) e saúde humana (11%).

Nos anos da crise econômica internacional, 2008 e 2009, os países alvo do estudo apresentaram os seguintes objetivos mais frequentes, nessa ordem: o Brasil deu ênfase a saúde humana, normas alimentícias e proteção do meio ambiente/rotulagem; a China priorizou proteção do meio ambiente, segurança e saúde humana; os Estados Unidos focaram em proteção do meio ambiente, normas alimentícias e saúde humana; e a UE buscou regulamentar proteção do meio ambiente, saúde humana e rotulagem. Com algumas alterações em termos de prioridade, nota-se, porém, que no período de crise econômica internacional, somente o Brasil não deu primazia para a proteção do meio ambiente na implementação de regulamentos técnicos.

GRÁFICO 10
Temas regulamentados por país, segundo período
(Em %)



Fonte: TBT Information Management System. Elaboração das autoras.

Considerando os dados citados, observa-se que há forte tendência em se implementar regulamentos técnicos que visem à proteção do meio ambiente, à saúde humana e à segurança. China e Estados Unidos mantiveram o mesmo padrão de objetivos propostos em seus regulamentos técnicos durante o primeiro e segundo períodos (respectivamente, segurança, meio ambiente e saúde humana; e meio ambiente, segurança e saúde humana). O Brasil manteve o foco em saúde humana e normas alimentícias durante todo o período, variando de rotulagem a meio ambiente entre o primeiro e segundo períodos. Já a UE preserva os regulamentos técnicos em meio ambiente e saúde humana, variando de normas alimentícias para rotulagem entre o primeiro e segundo períodos.

3.4 Impactos da crise econômica internacional

A crise econômica internacional teve início em 2007, com a crise imobiliária nos Estados Unidos, ocasião em que diversos bancos anunciaram perdas financeiras em razão da concessão de empréstimos, hipotecas e inadimplências (Banco Mundial, 2012b). A partir do início de 2007 a meados de 2008, os Estados Unidos e outras grandes economias passaram por uma severa crise financeira, com falta de liquidez, contração de investimentos estrangeiros e redução do comércio internacional. Com a quebra de algumas instituições financeiras a situação se agravou ainda mais. Ao final de 2008 se alastrou o que o Banco Mundial chama de

crise econômica global. Essa crise foi fortemente sentida no início de 2009, porém as economias começaram a mostrar sinais de recuperação ao final de 2009 e a partir do início de 2010 (Banco Mundial, 2012a).

A reação quase natural de um período de crise sofrido por um país é o fechamento de suas portas para a resolução dos problemas internos que prejudicam o país (Taylor e Wilson, 2009). Esse fechamento é, na maioria das vezes, refletido por um aumento do protecionismo como medida para levantar e manter viva a sua indústria local (Erixon e Sally, 2010). Assim, durante um período de crise, medidas de proteção à indústria doméstica, como por exemplo, os regulamentos técnicos, comumente se proliferam e podem se tornar barreiras à entrada de produtos importados no país. Logo, essas barreiras podem ser instrumentos úteis às necessidades do país em momento crítico (Sappideen e He, 2010).

A partir das informações levantadas na seção anterior pretende-se identificar se o período da crise econômica global (2008 e 2009) intensificou a publicação de regulamentos técnicos pelos países analisados e se é possível perceber algum padrão adotado por cada país ou pelo grupo considerado.

No período que antecedeu a crise (2004-2007), foi possível observar um aumento gradativo na implementação de barreiras técnicas ao comércio internacional, o qual se estendeu até 2009, ano em que os efeitos da crise ainda eram visíveis. De 2008 a 2009, período em que a crise foi mais severa, o número de regulamentos técnicos notificados à OMC cresceu 27%. Por outro lado, o número de notificações diminuiu 8% em 2010 e 13% em 2011, tendo como referência 2009. Essa redução coincide com os sinais de recuperação da crise econômica internacional.

Em meio aos países pesquisados, o cenário nos anos da crise também foi semelhante. Inicialmente, em 2008 já se observa um aumento de 47% em relação ao ano anterior, e em 2009, outro aumento de 5%. Em 2009, atingiu-se o pico de regulamentos técnicos inéditos notificados à OMC (1.053). Esse padrão se alterou nos anos seguintes, em que se verificou redução de 33% em 2010 e nova redução de 2%, em 2011, tendo como referência o ano de 2009. Individualmente, os países selecionados tiveram experiências divergentes. De 2008 a 2009, o Brasil foi o único país dentre os estudados que diminuiu o número de regulamentos técnicos inéditos publicados (queda de 28%). Os Estados Unidos foram o país que demonstrou maior crescimento, com 24%, seguido da China, com 9%. A UE manteve-se estável, com o mesmo número de regulamentos técnicos inéditos publicados nos dois anos (61).

Passado o período da crise, em 2010 os países pesquisados se dividiram em dois grupos: aqueles que tiveram redução e aqueles que tiveram aumento no número de notificações. Enquanto Brasil e Estados Unidos tiveram aumento do número de notificações em 2010 (39 e 83, respectivamente, contra 26 e 57, respectivamente em 2009), China e UE diminuíram suas notificações: a China notificou apenas 61 regulamentos em comparação aos 200 notificados em 2009 e a UE reduziu a sua cota para 49 notificações, ante as 61 de 2009. No ano de 2011 esse cenário se inverteu por completo em relação ao de 2010: China e UE publicaram mais regulamentos técnicos (82 e 63, respectivamente) e Brasil e Estados Unidos reduziram suas notificações (25 e 57, respectivamente).

A partir da análise dos dados levantados é possível dizer que houve, durante o período da crise econômica internacional (2008 e 2009), intensificação da publicação de regulamentos técnicos pelos países analisados. Porém, não é possível confirmar que há um padrão adotado por cada país ou pelo grupo considerado, no que se refere às publicações dos regulamentos técnicos. Não foi possível concluir que a crise econômica internacional foi o único, ou o principal, fator que levou os países a intensificarem a publicação de seus regulamentos

técnicos, uma vez que alguns países continuaram publicando-os intensamente, mesmo após a relativização da crise econômica internacional.

4 CONCLUSÕES

A partir dos dados apresentados, observa-se que os anos de 2008 e 2009 registraram aumento significativo no número de regulamentos técnicos inéditos de todos os membros da OMC. No grupo de países objeto do estudo, 2008 e 2009 se destacaram entre os demais anos pesquisados em termos de aumento de notificações, registrando-se o ápice em 2009. Com efeito, 2009 foi o ano em que os efeitos da crise econômica internacional foram sentidos com mais severidade. Ainda a partir de 2009, o número de notificações voltou a cair para todos os membros da OMC, incluindo os países objeto deste estudo. No caso de Brasil, China, Estados Unidos e UE, o nível de notificações inéditas voltou ao patamar observado antes da crise econômica internacional.

Nesse sentido, apesar de não ser possível quantificar a influência da crise internacional sobre o aumento de notificações, tendo em vista que crises podem impulsionar medidas protecionistas, entre elas a publicação de regulamentos técnicos, acredita-se que a crise econômica internacional de 2008-2009 funcionou como um catalisador do aumento do número de notificações inéditas.

Ademais, a partir da pesquisa aqui apresentada, percebe-se que o Brasil não tem publicado tantos regulamentos técnicos como seus parceiros comerciais. Considerando-se a influência que a crise internacional pode ter tido para a publicação dos regulamentos técnicos, a timidez brasileira pode ser explicada, em parte, pelo fato de o Brasil não ter sentido até o momento, de forma severa, os efeitos da crise internacional.

O fato de os regulamentos técnicos resultarem, muitas vezes, na imposição de barreiras ao comércio de produtos importados no mercado nacional pode fazer com que o Brasil utilize este mecanismo regulatório para implementar políticas comerciais que favoreçam o cumprimento do Plano Brasil Maior.[17] Acredita-se que os órgãos competentes brasileiros podem ficar atentos a bens sujeitos a regulamentos técnicos que busquem cumprir objetivos legítimos em jurisdições de outros países (principalmente seus parceiros comerciais), a fim de implementar políticas equivalentes em seu território.

Além disso, ao negociar acordos regionais de comércio com os países ora selecionados, o Brasil deve levar em consideração a intensidade de publicações de regulamentos técnicos para equacionar a importância política que este tema terá durante a negociação. Da mesma forma, os regulamentos técnicos podem indicar que o comércio de determinados produtos é especialmente sensível para estes países, sinalizando ao Brasil pontos de *trade off* durante a negociação. Por último, a publicação constante de regulamentos técnicos por seus parceiros pode servir de estímulo ao Brasil para negociar o reconhecimento de equivalência dos regulamentos técnicos, bem como iniciar processos paralelos de acordos de reconhecimento mútuos que abarquem regulamentos já desenvolvidos pelas partes. É importante que o Brasil acompanhe com atenção os detalhes dos regulamentos técnicos publicados para definir políticas públicas futuras.

No que diz respeito aos objetivos perseguidos pelos regulamentos técnicos notificados, notou-se que os cinco objetivos mais representativos foram os mesmos ao longo de todos os anos pesquisados, apesar das

17. O Plano Brasil Maior é o conjunto da política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff. O desafio do Plano Brasil Maior é bastante abrangente e ousado: *i*) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; e *ii*) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Para tanto, o plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho. Para maiores informações, acessar: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>.

variações anuais de participação em relação ao total de objetivos mencionados. Assim, proteção do meio ambiente, normas alimentícias, saúde humana, rotulagem e segurança foram os objetivos perseguidos com maior frequência de 2004 a 2011. No entanto, cada país demonstrou um padrão de prioridade. Tendo em conta o segundo período (2008 a 2011), os principais interesses de cada um desses países são, nessa ordem: China – segurança, proteção do meio ambiente e saúde humana; Estados Unidos – proteção do meio ambiente, segurança e saúde humana; e UE – proteção do meio ambiente, rotulagem e saúde humana.

O Brasil, por sua vez, tem como principais temas de interesse, no mesmo período base, saúde humana, normas alimentícias e proteção do meio ambiente. Nota-se, portanto, que normas alimentícias foram um tema priorizado pelo Brasil e que é diverso dos seus principais parceiros comerciais. Ademais, nota-se que para o Brasil a proteção do meio ambiente não está em primeiro plano, como no caso dos demais países objeto do estudo.

Dessa forma, o Brasil deve ficar atento às normas de meio ambiente e saúde humana ao exportar seus produtos para a China, os Estados Unidos ou a UE. Embora esses dois temas sejam igualmente relevantes para o Brasil, seria importante identificar se os regulamentos destes países estão na mesma linha que os do Brasil. Em caso positivo, pode haver espaço para a celebração de acordos de reconhecimento mútuo e determinação de equivalência dos regulamentos. Especificamente, segurança e rotulagem são temas que aparecem para a China e a UE, respectivamente, e não são prioridades para o Brasil. Por essa razão, o Brasil deve ficar atento aos regulamentos técnicos nas áreas de segurança e rotulagem para verificar e minimizar possíveis dificuldades que seus produtos poderão enfrentar ao serem exportados para a China e a UE.

REFERÊNCIAS

ALICEWEB – SISTEMA DE ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Secretaria de Comércio Exterior (Secex), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2012. Disponível em: <http://aliceweb2.mdic.gov.br/>. Acesso em: 5 out. 2012.

APPLETON, A. E. The agreement on technical barriers to trade. *In*: MACRORY, P. F. J.; APPLETON, A. E.; PLUMMER, M. G. (Ed.). **The World Trade Organisation**: legal, economic and political analysis. Springer 2005. Chapter 8. v. 1.

BANCO MUNDIAL. **Interactive financial crisis timeline**. 2012a. Disponível em: <http://digitalmedia.worldbank.org/timeline/financialcrisis/>. Acesso em: 5 out. 2012.

_____. **The World Bank Group's response to the global economic crisis**. 2012b. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTRGFC/Resources/crisis_overview.pdf>. Acesso em: 5 out. 2012.

BUTTON, C. (Ed.). **The power to protect**. Portland: Hart Publishing, 2004.

ERIXON, F.; SALLY, R. **Trade, globalisation and emerging protectionism since the crisis**. European Centre for International Political Economy (Ecipe), 2010 (Working Paper, n. 02/2010).

GUZMAN, A.; PAUWELYN, J. H. **International trade law**. Kluwer Law International, 2009 (Casebook Series).

LIMA, R. C. de A. **Medidas sanitárias e fitossanitárias na OMC**. Aduaneiras: São Paulo, 2005.

LOWENFELD, A. **International economic law**. Oxford: New York, Macrory, Appleton & Plummer, Springer 2005. v. 1.

MATSUSHITA, M.; SCHOENBAUM, T.; MAVROIDIS, P. **The World Trade Organization**. Oxford: New York, 2006.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Understanding the WTO**. 2011. Disponível em: <http://wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf>. Acesso em: 4 out. 2012.

_____. **Sistema de informações (TBT Information Management System)**. 2012a. Disponível em: <http://tbtims.wto.org/>. Acesso em: 4 out. 2012.

_____. 2012b. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. **OMC press release**. 2012c. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/pres12_e/pr658_e.htm#table1>. Acesso em: 13 set. 2012.

_____. **Relatório do Órgão de Apelação**, US – Tuna II, parágrafo 319. OMC – ABR 1, 2012d.

_____. **Relatório do Órgão de Apelação**, US – COOL, parágrafo 370. OMC – ABR 2, 2012e.

SAPPIDEEN, R.; HE, L. L. On eliminating non-tariff barriers in a time of worldwide economic crisis: China's role. **Macquarie journal of business law**, v. 7, p. 32-52, 2010.

TAYLOR, B. J.; WILSON, J. S. **The crisis and beyond**: why trade facilitation matters. Washington, D.C.: Banco Mundial, Apr. 2009.

VAN DEN BOSSCHE, P. **The law and policy of World Trade Organization**: text, cases and materials. Cambridge, 2008.

WOLFRUM, R.; STOLL, P.-T.; SEIBERT-FOHR, A. **WTO**: technical barriers and SPS measures. Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

REGIONALISMOS CONCORRENTES NO LESTE ASIÁTICO E EFEITOS DA CRISE FINANCEIRA GLOBAL*

João Henrique Ribeiro Roriz**

RESUMO

Este texto trata dos impactos da atual crise econômico-financeira global nas relações internacionais do Leste Asiático, sobretudo da forma pela qual a crise revela projetos de integração regional das principais economias dessa parte do globo. Nele, a análise centra-se nas respostas de cunho regional à crise, a fim de entender as principais iniciativas de integração política, financeira e econômica, além dos seus desafios. Destacam-se dois vieses concorrentes de regionalismo no Leste Asiático: o primeiro, iniciativa eminentemente "asiática", prioriza a articulação entre China, Japão e Coreia do Sul, e suas relações com vizinhos asiáticos; e o segundo prevê uma integração "Ásia-Pacífico", determinado principalmente pela participação dos Estados Unidos. Após uma introdução, apresentaremos algumas consequências da crise financeira nas economias do Leste Asiático. Faz-se ainda apontamentos quanto às respostas regionais à crise *i*) no âmbito institucional-político, com as reuniões de cúpula dos três principais países da região; *ii*) no âmbito financeiro, com a Chiang Mai Initiative (CMI) e o fortalecimento de um mercado regional de títulos de dívidas; e *iii*) no âmbito comercial, com as tendências e as propostas de acordos preferenciais de comércio (APCs) dos países da região. Ao final, são apresentadas algumas considerações sobre o tema.

Palavras-chave: crise financeira; Leste Asiático; integração regional.

ABSTRACT[i]

This paper addresses the impacts of the current global financial crisis in East Asia international relations, especially the way the crisis reveals regional integration projects of the major economies in that part of the globe. We focus our analysis on the regional responses to the crisis in order to understand the main political, financial and economic initiatives. Two competing types of regionalism in East Asia are highlighted: the first is eminently "Asian" and prioritizes the relationship between China, Japan and South Korea, as well as its relations with other Asian neighbors; and the second regards "Asia-Pacific" integration, determined by the United States participation. After the introduction, we present some consequences of the financial crisis to the economies of East Asia. Then, we point out the regional responses to the crisis, *i*) in the political-institutional arena, with the summits of the three main countries; *ii*) in the financial arena, with the Chiang Mai Initiative (CMI) and strengthening of a regional bond market; and *iii*) in the trade arena, with the preferential trade agreements (PTAs). Finally, we offer some conclusions.

Keywords: financial crisis; East Asia; regional integration.

JEL: F15, F53

* O autor agradece os comentários atenciosos de Helder Paulo Machado Silva para uma versão inicial deste texto. As opiniões, assim como eventuais erros e imprecisões, são de inteira responsabilidade do autor.

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. Mestre (LLM) em direito internacional pela London School of Economics and Political Science e doutorando em direito internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Este texto trata dos impactos da atual crise econômico-financeira global nas relações internacionais do Leste Asiático,[1] sobretudo da forma pela qual a crise revela projetos de integração regional das principais economias dessa parte do globo. Nele, a análise é centrada nas respostas de cunho *regional* à crise, a fim de entender as principais iniciativas de integração política, financeira e econômica, além dos seus desafios. Assume-se a perspectiva de que crises econômicas são momentos oportunos para mudanças e rearranjos que podem resultar em e ser resultantes de propostas estratégicas e desenhos institucionais originais – assim como podem esclarecer projetos políticos divergentes. A atual crise financeira coincide com um cenário propício à emergência de novidades, graças à ascensão de centros econômicos, como os países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e a consolidação de fóruns de governança global mais numerosos, como o G20; mas também ressalta certas indefinições contínuas, como a dificuldade de articulação política entre os países do Leste Asiático e a concorrência entre projetos de maior integração.

Espaços reduzidos, como o Leste Asiático, onde o nível de atores envolvidos é menor e, pretensamente, os interesses são mais próximos, empreendimentos de reorganização são propícios, contanto que haja predisposição à cooperação e ao aproveitamento conjuntural. Ao mesmo tempo, quando a proximidade geográfica fomenta a competição e a propensão ao conflito, aumentado pelo envolvimento de outros centros de poder, propostas de maior aproximação podem não ultrapassar o campo da retórica e se mostrar ineficazes no longo prazo. É nesse sentido que, neste texto, entende-se que a crise econômico-financeira global traz à luz vieses de integração regional potencialmente concorrentes no Leste Asiático. Dois desses vieses são destacados neste artigo. No primeiro, há iniciativas eminentemente "asiáticas", com a aproximação entre China, Japão e Coreia do Sul, as três principais economias da região, ou mesmo a aproximação desses com outros vizinhos, como os do Sudeste Asiático (por exemplo, o fórum Asean+3). No outro, há uma zona maior, de integração "Ásia-Pacífico", com o envolvimento de países como Austrália e Nova Zelândia, mas principalmente determinado pela participação dos Estados Unidos. Enquanto a crise econômico-financeira fomentou iniciativas de integração *financeira* e aproximação *institucional-política* no primeiro viés, uma análise da área *comercial*, exemplificado pelos acordos preferenciais de comércio da região, demonstra a incerteza quanto aos rumos do regionalismo do Leste Asiático e as possibilidades de aproximação com a região do Pacífico.

Este artigo está dividido da seguinte forma. Após esta breve introdução, são apresentadas algumas consequências da crise financeira nas economias do Leste Asiático, com dados de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de pesquisas especializadas. Na seção seguinte, volta-se às respostas regionais: *i*) no âmbito institucional-político, com as reuniões de cúpula dos três principais países da região; *ii*) no âmbito financeiro, com a Chiang Mai Initiative (CMI) e o fortalecimento de um mercado regional de títulos de dívidas; e *iii*) no âmbito comercial, com as tendências e as propostas de acordos preferenciais do comércio (APCs) dos países da região. Ao final, são apresentadas algumas considerações sobre o tema. Cabe ressaltar que a complexidade das relações internacionais dos países que formam essa região impossibilita a apresentação de um quadro detalhado dos pormenores que compõem suas inserções e visões no cenário internacional em relação à integração regional. Assim, este texto se limita às principais propostas relacionadas à atual crise econômico-financeira esboçadas pelos países da região enquanto iniciativas calcadas no *regionalismo*.[2] Dá-se destaque aos três centros econômicos e políticos da região: China, Japão e Coreia do Sul.

1. Considera-se aqui "Leste Asiático" como: China, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Taipei (China) e Hong Kong (China). Essa mesma composição é a adotada pelas Nações Unidas, ainda que vários estudos utilizem outras. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#asia>. Acesso em: 1 set. 2012.

2. Neste texto não se adota uma definição precisa sobre "regionalismo", visto que este pode ser o tema de um detalhado estudo em separado. No entanto, assume-se aqui que esse termo não se restringe a iniciativas de integração de economias regionais e pode congregar propostas de cooperação em outras áreas, como política e finanças. Para elucidativas discussões sobre a noção de regionalismo (Oliveira, 2012) e Amaral Júnior (2008, p. 28-32).

2 OS EFEITOS DA CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA NO LESTE ASIÁTICO

O epicentro da crise iniciada em 2007 não foi um país periférico, como em outras crises recentes, mas se deu na principal economia capitalista mundial, os Estados Unidos. A crise do *subprime* no mercado hipotecário estadunidense e o colapso do banco *Lehman Brothers* em setembro de 2008 expuseram a fragilidade do sistema financeiro estadunidense e a crise alastrou-se alhures, com efeitos devastadores. Seus resultados puderam ser sentidos em todo o mundo, principalmente em seu país de origem e na Europa. A crise fez o Produto Interno Bruto (PIB) global passar de um crescimento de 2,9% em 2008 para um declínio de –0,5% em 2009, sendo que os Estados Unidos tiveram uma retração de –2,6% e a União Europeia (UE) de –4,1% (FMI, 2011, p. 181). O comércio global teve uma retração de –10,9% em 2009 (FMI, 2011, p. 196).

O Leste Asiático foi mais afetado do que o esperado, ainda que não tanto quanto a Europa nessa crise ou como a própria Ásia quando da crise de 1997-1998. De acordo com Goldstein e Xie (2009), se, por um lado, as principais economias asiáticas, no auge da crise financeira, se assemelhavam a grupos de mercados emergentes em termos de alterações de amplitude (*peak-to-trough changes*) nas exportações e nos preços das ações das empresas listadas em bolsa de valores ou variações rápidas em índices financeiros, pelo outro os governos desses países não tiveram que se envolver com o apoio a instituições financeiras em colapso e comprometer suas reservas e seus fluxos de crédito doméstico, dentre outras medidas, como fizeram os países europeus e os Estados Unidos. Analistas mais otimistas, como Goldstein e Xie (2009), apontam para uma recuperação asiática mais rápida inclusive do que a de economias emergentes.

Todavia, as economias asiáticas não passaram incólumes à crise financeira: enquanto a China cresceu 14,2% em 2007, em 2009 o crescimento caiu para 9,2%; a Coreia do Sul passou de um crescimento de 5,1% em 2007, para somente 0,2% em 2009; e o Japão teve os piores resultados, de um crescimento de 2,4% em 2007, para um retrocesso de –6,3% em 2009 (FMI, 2011, p. 182 e 186). Neste cenário, o comércio teve papel de destaque como mecanismo de contágio da crise na Ásia (Solís, 2011). Isso pode ser observado a partir das dramáticas reduções nas exportações do último trimestre de 2008: a China, que tinha tido um crescimento nas exportações 21,1% no primeiro trimestre do ano, conseguiu apenas 4,6% no último; a Coreia do Sul, que obteve um aumento de 17,4% no primeiro, teve uma redução de –9,9% no último; e o Japão, que tinha aumentado suas exportações em 22,9% no primeiro trimestre, teve uma redução drástica de –8,1% no último período em apreço (Athukorala e Kohpaiboon, 2009, p. 20).

Esses resultados enfraqueceram os argumentos, em muitos círculos asiáticos de formuladores de política, de que as economias daquela região estavam se "desassociando" (*decoupling*) das economias ocidentais (Goldstein e Xie, 2009). Essa hipótese de desacoplamento econômico estava baseada nas premissas de que *i*) os vínculos comerciais com as nações ocidentais tiveram sua importância diminuída; *ii*) a China seria o motor regional no consumo de bens manufaturados; e *iii*) o acúmulo massivo de reservas estrangeiras diminuiria significativamente a vulnerabilidade da região a choques externos negativos (Solís, 2011).

Os efeitos da crise demonstram que as economias asiáticas ainda continuam associadas às principais economias globais. Os que entendiam que essas economias estavam se desassociando não consideraram a expansão das cadeias de produção na região nem a disseminação do comércio de componentes.[3] Ademais, estudos como o de Kim, Lee e Park (2009), demonstram como a emergência das principais economias asiáticas

3. Sobre o comércio de componentes e a integração chinesa na economia mundial, ver Li, Song e Zhao (2008) e Solís (2011, p. 318).

tende a redirecionar o tradicional padrão Norte-Sul desigual para um novo padrão de interdependência bidirecional no qual tais economias terão um papel mais significativo: nesse sentido, em vez de desacoplarem-se, tais economias estariam se "realinhando" (*recoupling*) com as principais economias do mundo, fomentando uma interdependência macroeconômica.

Ao mesmo tempo em que esse novo papel do Leste Asiático avigora sua força geopolítica e estimula suas pretensões por maior participação nas instâncias decisórias globais, os receios de aumento da vulnerabilidade da região às crises propiciam a adoção de medidas de fortalecimento e cooperação regional. Nesse sentido, uma das questões principais é por qual modelo de regionalismo aquela região irá optar: restringir-se à integração com outros países asiáticos, como os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático – Association of Southeast Asian Nation (Asean), ou incluir iniciativas mais amplas, de integração Ásia-Pacífico, com países como os Estados Unidos.

3 AS RESPOSTAS REGIONAIS DO LESTE ASIÁTICO À CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Nos países do Leste Asiático, como em quase todas as partes do mundo, os pacotes de medidas econômicas para enfrentar a atual crise financeira foram essencialmente nacionais e não regionais. Medidas macroeconômicas de estímulo e incentivos, assim como ajustes na política monetária e de estabilidade financeira foram tomados na região à margem de uma diretriz mais ampla de coordenação regional. Tal ausência de diálogo e medidas em conjunto foi criticada por alguns analistas que questionam os limites da adoção de políticas isoladas em relação à crescente interdependência econômica da região (Kawai, 2009). De qualquer forma, a crise teve um papel propulsor em algumas iniciativas da região, principalmente na área financeira. Ademais, a crise econômico-financeira reforçou as vozes que clamam por uma maior integração econômica através de APCs. Antes de passar à análise dessas duas questões, o texto apresenta, a seguir, as propostas de articulação institucional-política entre os três principais atores na região: China, Japão e Coreia do Sul.

3.1 A complexa articulação política trilateral

As relações entre Beijing, Tóquio e Seul não têm sido lineares e são historicamente complexas. Ressentimentos nacionalistas resultantes da Segunda Guerra Mundial, disputas de fronteiras marítimas, o regime norte-coreano, o envolvimento de Washington na região e a competição por zonas de influência geopolítica na Ásia-Pacífico são algumas das questões pendentes que dificultam articulações mais profundas e estáveis. As políticas externas desses países às vezes oscilam conforme conjunturas momentâneas, não raramente dependem de fatores exógenos à região, e em alguns momentos podem pender segundo coalizões partidárias de formação de governos, principalmente no Japão e na Coreia do Sul. Mesmo assim, recentemente certos fatores contribuíram para a formação de linhas de aproximação mais estáveis, como as crises financeiras, por exemplo. Tanto a crise de 1997-1998 quanto a atual crise econômico-financeira iniciada em 2007 reforçam a percepção de alta interdependência da região e que mecanismos regionais de resposta deveriam ser fortalecidos.

Nesse sentido, um importante fórum estabelecido é o *Japan-China-ROK Trilateral Summit Meeting*. Nessa reunião de cúpula anual, vários aspectos de cooperação são debatidos e, desde a sua gênese, a questão da crise financeira faz parte da agenda. A iniciativa vinha sendo considerada desde 2004, a partir da proposta

sul-coreana de estreitamento dos laços entre os três países em um fórum especial, fora da Asean+3, onde vinham se reunindo. Todavia, durante o governo do primeiro-ministro japonês Junichiro Koizumi, de 2001 a 2006, as propostas de articulação trilateral sofreram vários reveses por ações nipônicas com reflexos para a região. Em particular, suas visitas ao santuário Yasukuni geravam protestos na China e na Coreia do Sul.[4]

Quando Shinzo Abe assumiu o cargo de primeiro-ministro do Japão e fez uma visita à China no começo de 2006, logo o *premier* chinês Wen Jibao manifestou sua aprovação e retribuiu com uma viagem oficial ao Japão em 2007. Assim, foram estabelecidas as possibilidades de um *rapprochement* nas relações bilaterais da segunda e da terceira maior economia mundial. A visita do presidente chinês Hu Jintao ao Japão em 2008 foi um passo a mais nessa aproximação, ano em que foi lançado o *Japan-China-ROK Trilateral Summit Meeting*.

Na primeira reunião, em 2008, em Fukuoka, Japão, muito se falou em cooperação e algumas linhas gerais de ação conjuntas foram traçadas. Os três líderes enfatizaram a crise econômico-financeira quando contextualizaram o encontro: para o presidente sul-coreano, Lee Myung-Bak, a crise se mostrou uma boa oportunidade para o desenvolvimento da cooperação,[5] o *premier* Wen Jiabao mencionou a importância da CMI e dos ABMI[6] na resolução da crise e, por fim, na opinião do primeiro-ministro Taro Aso, a própria crise financeira foi a responsável por encorajar ou promover esse encontro.[7] Os líderes desses países têm se reunido todos os anos, desde então.

A crise econômico-financeira continuou tendo um papel central na segunda cúpula, em 2009. Na ocasião, os três líderes defenderam o livre comércio e o estímulo aos investimentos como forma de enfrentar a crise, assim como os planos macroeconômicos de estímulo doméstico. No mesmo ano, o então primeiro-ministro nipônico, Yukio Hatoyama, estabeleceu como prioridade em sua política externa a formação do que denominou "Comunidade do Leste Asiático". Ainda que a busca de um arranjo similar date dos anos 1970 na política externa japonesa, a iniciativa de Hatoyama é fortemente influenciada pela crise e revela uma percepção de inclinação de poder para aquela região: em um editorial publicado no New York Times, Hatoyama afirmou que "a crise financeira tem sugerido a muitos que a era do unilateralismo dos EUA chegou ao fim" e que "estamos indo em direção a uma era de multipolaridade".[8] Crucial para essa proposta seria o desenvolvimento de um eixo de cooperação Beijing-Tóquio, ideia que desagradou os estadunidenses e seus aliados domésticos no Japão, e que foi duramente criticada e abandonada após seu curto governo.

De qualquer forma, as cúpulas e reuniões de cooperação trilateral continuaram, estudos foram concluídos em 2010 e 2011 e um secretariado da cúpula foi estabelecido em Seul. Em 2011 um estudo sobre a viabilidade de um acordo de parceria econômica trilateral foi iniciado, uma vez que o APC entre os três países tinha sido proposto em 2003, mas as negociações não avançaram. Ao mesmo tempo, o anúncio do primeiro-ministro Yoshihiko Noda de que o Japão entraria nas negociações do Acordo de Parceria do Transpacífico – Trans-Pacific

4. O ministro das Relações Exteriores chinês Li Zhaoxing criticou duramente a visita de Koizumi ao santuário, comparando-a a uma visita de membros do governo alemão a algum memorial nazista de Hitler. (China playing the Hitler card. The Japan Times. Disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20051116a3.html>. Acesso em: 1 set. 2012).

5. "(…) *In the trilateral meeting this time, especially on the financial crisis and against the backdrop of difficulties in the real economy – I believe this provided a good opportunity for us to further step up our cooperation. It is not easy to find opportunities for cooperation trilaterally, but this time we were able to discuss how we could together overcome the financial crisis and improve the real economy.* (…)" (Joint Press Conference by Prime Minister Taro Aso of Japan, Premier Wen Jiabao of the People's Republic of China, and President Lee Myung-bak of the Republic of Korea following the Japan-China-ROK Trilateral Summit Meeting. 13 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.kantei.go.jp/foreign/asospeech/2008/12/13kaiken_e.html>. Acesso em 1 set. 2012.

6. "(…) *Secondly, today, China is addressing the financial crisis hand in hand with the East Asian countries. At the ASEM meeting, East Asian countries engaged in an in-depth exchange of views on the financial crisis. We shall work towards the multilateralization of the Chiang Mai Initiative and the Asian bond markets.* (…)" (Ibid.).

7. "(…) The financial crisis, I believe, encouraged or promoted this trilateral summit, in any case. The three countries will be working together hand in hand, and I think that in itself has great significance. We have launched this trilateral framework of dialogue with a future orientation. I think this is very significant. (…)" (Ibid.).

8. "*financial crisis has suggested to many that the era of US unilateralism may come to an end.* (…) *we are moving toward an.*" (Hatoyama, 2009 *apud* Emmers e Ravenhill, 2011, tradução livre).

Partnership (TPP) ameaça dificultar as iniciativas de maior integração do Leste Asiático. Antes de detalhar-se essa questão, serão apresentadas algumas medidas na área financeira tomadas pelos países da região frente à crise.

3.2 Iniciativas na área financeira

Na área financeira, duas iniciativas merecem destaque: a CMI e o desenvolvimento do mercado de títulos de dívidas regional. Empreendimentos de maior cooperação regional na área financeira foram estabelecidos como meta após as graves consequências da crise financeira de 1997-1998 para os países asiáticos. Além da questão da extrema vulnerabilidade da região frente à crise da época, as possibilidades financeiras então apresentadas eram vistas como insuficientes. As propostas e as condições de empréstimos do FMI não eram atrativas para as economias asiáticas afetadas, além de essa própria instituição ser vista com desconfiança, devido à influência de bastidores exercida pelo Departamento do Tesouro e pelo *Federal Reserve* dos Estados Unidos.[9] A CMI foi sugerida nos encontros da Asean+3 e funcionaria como uma série de acordos bilaterais por meio dos quais os países participantes poderiam obter assistência financeira emergencial.

Na prática, no entanto, a CMI não obtinha bons resultados. Nas sucessivas crises mais pontuais pelas quais as economias asiáticas passaram nos anos 2000, as condições oferecidas aos países não eram atrativas e os acordos não foram ativados. A própria Coreia do Sul, quando passou por uma crise em 2008, se viu obrigada a recorrer ao *Federal Reserve* estadunidense. Os países envolvidos com a CMI tentaram resolver suas deficiências, mas dissensos entre Tóquio e Beijing impediam o avanço das negociações em pontos específicos.

Foi apenas em maio de 2007, ano do início da crise financeira, quando os ministros das finanças da Asean+3 lançaram um estudo sobre a "multilateralização" da CMI, que alguma chance de progresso pôde ser antevista. A possibilidade de a crise financeira ter mais consequências para a economia sul-coreana parece ter estimulado essa iniciativa (Grimes, 2011). As medidas acordadas fizeram com que alguns analistas mais otimistas concluíssem que se estava criando o precursor de um futuro "FMI Asiático". A multilateralização da CMI resultou na criação de um fundo com o total de US$ 120 bilhões, definiram-se os limites de retirada para cada país, estabeleceu-se um sistema de votação proporcional à contribuição, criou-se a unidade de monitoramento – Asean+3 Macroeconomic Research Office (AMRO)–, além de terem sido estreitados os laços de cooperação com o FMI (Lai e Ravenhill, 2012).

Outra consequência da crise de 1997-1998 foi a intenção das principais economias asiáticas de desenvolver em o mercado de títulos de dívidas regional, a fim de criar uma alternativa aos empréstimos de bancos estrangeiros, principalmente no caso de envolver grandes projetos de infraestrutura. De acordo com Kawai (2009), o desenvolvimento do mercado de títulos de dívidas pode auxiliar países que buscam aumentar estímulos fiscais para o crescimento, seja através de projetos de infraestrutura seja por política fiscal. Para ele, os países da Asean+3 têm papel de destaque ao estabelecer garantias de crédito e de investimentos.

Enquanto a Asian Bond Markets Initiatives (ABMI) tenta buscar soluções técnicas para o desenvolvimento do mercado, a Asian Bond Funds (ABF1 e ABF2), iniciativa de articulação dos bancos centrais dos países asiáticos em questão, tem um caráter mais pragmático, investindo diretamente em mercados. Para Lai e Ravenhill (2012), tais iniciativas contribuíram para a criação de quadros regulatórios sofisticados, para o desenvolvimento de infraestruturas de mercados, para o estabelecimento de incentivos fiscais e para a promoção

9. Para um estudo que analise como a crise de 1997-1998 e a insuficiência do FMI levaram à CMI, ver Sussangkarn, (2010, p. 3-7).

de financiamento de dívidas para o setor privado. Ainda segundo esses analistas, o mercado de títulos de dívidas tem se expandido gradativamente em relação ao PIB dos países da Asean+3 e recentemente foi estabelecido um fundo de US$ 700 milhões, com contribuições do Japão, China e Coreia do Sul, que garantirá títulos de dívidas emitidos na moeda local. Esse fundo, chamado de Credit Guarantee and Investment Facility (CGIF), é administrado pelo Asian Development Bank (ADB), e dá garantias a empresas que facilitam a emissão de títulos de dívidas em moeda local com prazos maiores.

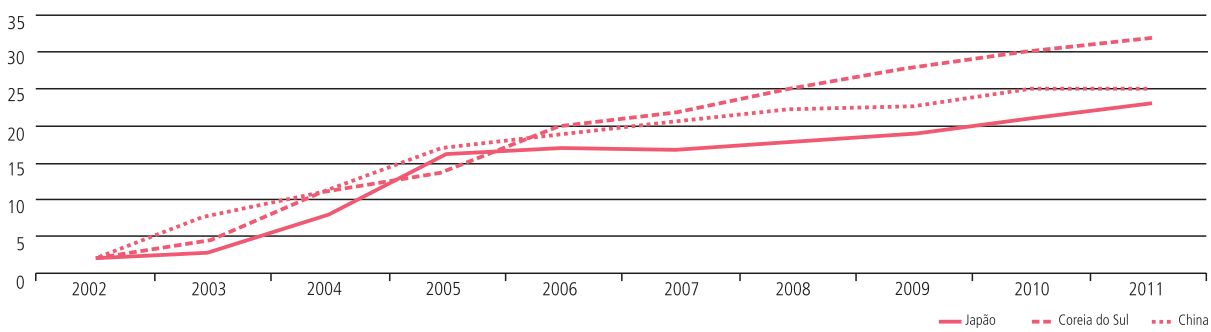
Ambas as iniciativas na área financeira são passos em direção a uma maior integração na região que corresponde às necessidades percebidas após as consequências das crises. A articulação de políticas e iniciativas comuns são desenvolvimentos demonstrativos de uma maior intenção de aproximação, mas vários analistas (por exemplo, Grimes, 2011) ainda são reticentes quanto à estabilidade e ao real progresso de tais arranjos.

3.3 Integração econômica regional

É difícil ponderar sobre os impactos da crise financeira nos acordos preferenciais de comércio existentes, os em negociação e os que estão por vir, porquanto há muitas variáveis a serem consideradas. De qualquer forma, é possível traçar algumas tendências dos APCs do Leste Asiático e, a partir disso, apontar possíveis cenários.

O fenômeno dos APCs no Leste Asiático é um processo recente, que se desenvolveu na primeira década do século XXI, conforme observado no gráfico 1. Os anos de 2004 e 2005 são os de maior crescimento relativo no início da negociação de novos APCs, mas a tendência crescente se prolonga nos anos seguintes, inclusive durante a recente crise econômico-financeira. Durante décadas os países asiáticos centraram suas expectativas e esforços por liberalização comercial em fóruns multilaterais, mas essa estratégia ampliou-se para outras frentes além da esfera global: Organização Mundial do Comércio (OMC); transregional: Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico – Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC); regional: Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) ou liberalização bilateral. De qualquer forma, o regionalismo do Leste Asiático é marcado por deficiências estruturais que destoam de outros processos, como o europeu. Conforme afirma Oliveira (2012, p. 25), a "lógica descentralizada da produção e as interconexões existentes entre os múltiplos atores construíram mecanismos fluidos, pouco institucionalizados e de cooperação flexível, estruturadores do regionalismo na região."

GRÁFICO 1
Número de acordos do Japão, da Coreia do Sul e da China cujas negociações foram iniciadas[1] (2002-2011)



Fonte: Dados utilizados pelo autor em: <www.aric.adb.org>. Acesso em: 1 set. 2012. Elaboração do autor.
Nota: [1] Consideramos o número total de APCs, desde os propostos, os em negociação, até os concluídos (em vigor ou assinados).
Obs.: Os acordos estão sistematizados a partir do ano em que foram propostos.

As dificuldades e a estagnação das negociações na OMC estimularam outros canais de negociação de liberalização comercial. Além disso, Kawai e Wignaraja (2009) apontam três fatores para essa profusão de APCs no Leste Asiático. O primeiro deles é o aprofundamento da integração econômica voltada para o mercado (*market-driven*). Os APCs são vistos como instrumentos capazes de aprofundar cadeias de produções e de fornecimento, além de serem mecanismos eficazes de eliminação de barreiras e tarifas, de estímulo ao comércio e aos investimentos e de harmonização de regras, padrões e procedimentos. O segundo é o regionalismo na América do Norte, principalmente o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (NAFTA) –, e a expansão da zona do euro na Europa: líderes asiáticos temeriam que esses dois *hubs* centralizariam o sistema de comércio global e sua regulação, marginalizando assim a Ásia. Por fim, os autores acreditam que a crise de 1997-1998 ensinou uma importante lição aos asiáticos: o fortalecimento da cooperação é importante para o crescimento econômico e para a estabilidade e a Ásia deveria criar seus próprios mecanismos de "autoajuda" de administração econômica. Para eles, aquela crise alimentou o sentimento de que aquela é uma "região" própria, com desafios comuns.

Não há sinais de diminuição do fenômeno dos APCs no Leste Asiático. Os números da região são significativos: há 43 acordos concluídos (destes, 36 estão em vigor e 7 estão assinados), 13 estão em negociação e 26 foram propostos.[10] Cabe destacar alguns já firmados, como os acordos do Japão com Asean, Índia, Indonésia, Malásia, Cingapura e Tailândia. Dentre os parceiros que já concluíram tratados com a China figuram: Asean, Nova Zelândia, Paquistão e Cingapura. A Coreia do Sul é o país que tem a política de firmar APCs mais agressiva entre os países do Leste Asiático e tem como parceiros, entre outros: Asean, UE, Estados Unidos, Índia e Turquia. Alguns que ainda estão em fase de negociação são os chamados Asean+3[11] e o Asean+6,[12] um acordo tripartite entre China, Coreia do Sul e Japão (proposto em 2003 pelos chineses, mas que não tem gerado muito otimismo), e outro entre Japão e Coreia do Sul (proposto em 2008).

É interessante notar que parte dos APCs do Leste Asiático regula áreas além do disposto nos acordos multilaterais da OMC. Alguns acordos dos países da região apresentam novos arranjos em matérias como propriedade intelectual, serviços e investimentos, por exemplo, e avançam ao trazer dispositivos OMC-*plus*, mas o perfil e as questões endereçadas nos APCs desses países diferem entre si. Há distinções significativas em matéria regulatória entre os acordos de países, como a China, e os APCs firmados por Estados Unidos e UE (Badin, 2012), ao passo que os acordos sul-coreanos, por exemplo, se assemelham muito mais aos estadunidenses do que aos chineses. Muito provavelmente, as áreas a serem reguladas, assim como suas especificidades, serão objeto de difícil negociação caso um APC entre os países do Leste Asiático se torne mais provável.

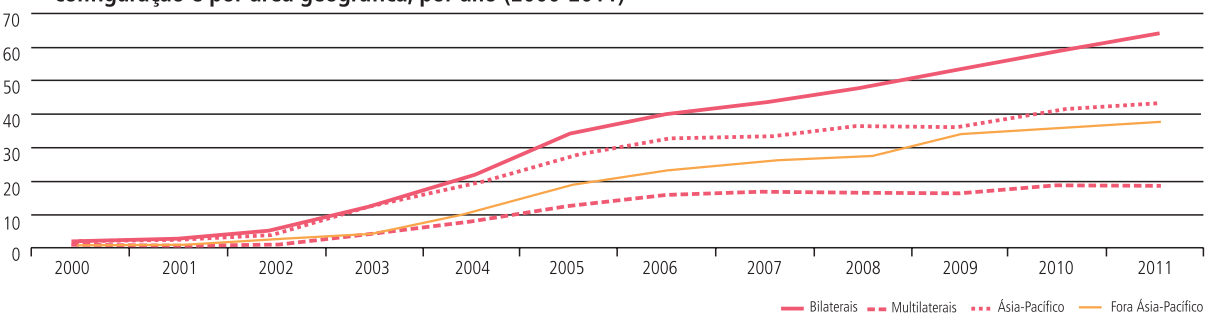
O gráfico 2 mostra as principais características dos APCs em negociação do Leste Asiático, a partir de dois critérios distintos: *i*) por configuração (bilateral ou multilateral); e *ii*) por área geográfica (região da Ásia-Pacífico ou fora dela).

10. Dados compilados pelo autor a partir de: <www.aric.adb.org>. Acesso em: 1 set. 2012.

11. O grupo congrega os países da Asean mais China, Coreia do Sul e Japão. A negociação de um acordo de comércio começou em 2004, mas o grupo está envolvido na cooperação em diversas áreas além do comércio, desde a de segurança à de questões socioculturais.

12. O Comprehensive Economic Partnership for East Asia (CEPEA) foi proposto pelos japoneses em 2005. Além dos membros da Asean, congrega China, Coreia do Sul, Índia, Austrália e Nova Zelândia.

GRÁFICO 2
Número de acordos dos países do Leste Asiático[1] cujas negociações foram iniciadas,[2] divididos por configuração e por área geográfica, por ano (2000-2011)



Fonte: Dados utilizados pelo autor em: <www.aric.adb.org>. Acesso em: 1 set. 2012. Elaboração do autor.
Notas: [1] Consideramos "Leste Asiático" como: China, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Taipei (China) e Hong Kong (China).
[2] Consideramos o número total de APCs, desde os propostos, os em negociação, até os concluídos (em vigor ou assinados).
Obs.: Os acordos estão sistematizados a partir do ano em que foram propostos.

Em termos de configuração, a grande maioria dos APCs dessa região é bilateral, visto que suas negociações são menos complexas. Até 2011, os países do Leste Asiático estiveram envolvidos em 63 negociações de APCs bilaterais, ou seja, 76% do total. Dos acordos multilaterais, destacam-se os firmados com a Asean pelos chineses, sul-coreanos e japoneses, o que demonstra a tendência de se considerar a Asean como um hub do comércio regional. Ao analisar os fluxos comerciais dos parceiros com os quais os países do Leste Asiático firmaram tratados bilaterais, observa-se que não são grandes parceiros comerciais, isto é, a estratégia de liberalização do comércio tem sido de baixo risco (Solís, 2011). Algumas exceções relevantes são os acordos sul-coreanos com a UE e com os Estados Unidos.

Em relação ao critério geográfico, alguns estudos apontam que 80% dos APCs dos países do Leste Asiático são com parceiros de fora da região (Kawai e Wignaraja, 2009; Solís, 2011). De fato, os países do Leste Asiático não seguiram a tendência dos Estados Unidos e de países europeus de consolidar primeiro as parcerias regionais para depois firmar acordos com outras regiões. Para Solís (2011), isso demonstra uma contínua confiança em mercados não regionais para sustentar modelos voltados para a exportação. Contudo, se ampliarmos nossa análise para a região Ásia-Pacífico, como demonstrado no gráfico 2, veremos que há uma divisão mais equitativa: são 44 APCs cujas negociações começaram entre países da Ásia-Pacífico e 38 APCs fora dessa área. Ou seja, um pouco mais de 53% do total de tratados é entre países da Ásia-Pacífico, o que demonstra que, apesar de os países do Leste Asiático terem centrado seus esforços em acordos extrarregionais, sua zona prioritária não é tão diversificada e longínqua assim.[13]

O TPP, do qual já são parte Chile, Cingapura, Nova Zelândia e Brunei, ganhou a adesão de mais sete países, dentre eles, os Estados Unidos. A proposta desse APC, agora propulsionado pelos Estados Unidos, é congregar também Coreia do Sul e Japão, o que deslocaria o centro de integração desses dois países, assim como de outras economias na Ásia-Pacífico, para longe de Beijing. Os sul-coreanos foram convidados pelos estadunidenses e deverão se tornar um país participante oficial nas negociações assim que o acordo com os Estados Unidos for aprovado pelo senado deste país (US Requests..., 2012). O Japão declarou sua intenção de participar das negociações do TPP em 2011 (Informed..., 2012), ainda que haja diversos pontos problemáticos na agenda, como a liberalização de bens agrícolas.

13. Na América Latina, os chineses, os sul-coreanos e os japoneses têm acordos com o Chile e com o Peru – países também envolvidos com o TPP. Em vigor, a China tem um acordo com a Costa Rica e o Japão com o México. A Colômbia assinou um acordo com a Coreia do Sul e estuda um com o Japão. Há também uma proposta entre a Coreia do Sul e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), mas que não tem apresentado avanços.

Nesse sentido, duas tendências de integração (entre outras) podem ser interpretadas de forma concorrente. A crise econômico-financeira global realçou a percepção da associação econômica do Leste Asiático com o mundo e o desejo por laços de cooperação mais efetivos entre os países da "região" – mas falta determinar qual região é essa. Em outras palavras, a questão que se coloca é a formatação de tal projeto: deveriam os países do Leste Asiático buscar um projeto de integração da região com base no eixo trilateral Beijing-Tóquio-Seul e com articulações com outros países asiáticos (principalmente a Asean), ou o acesso preferencial ao mercado dos Estados Unidos deve ser a prioridade? A primeira opção é a defendida pelos chineses, enquanto os sul-coreanos e os japoneses parecem oscilar entre as duas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual crise econômico-financeira teve implicações globais, seus efeitos ainda não foram integralmente mensurados e não há sinais claros de que foi superada. Alterações de políticas econômicas domésticas, reavaliações de estratégias e correções de metas de crescimento e desenvolvimento foram algumas dentre as várias consequências para as economias ao redor do globo, inclusive para os países do Leste Asiático. A região foi menos afetada pela crise do que os Estados Unidos e a Europa, mas suas sequelas foram amplamente sentidas em economias como a japonesa e a sul-coreana. Em sua essência, as medidas tomadas em razão da crise foram nacionais e descoordenadas, sem grandes arranjos macroeconômicos capazes de atender às demandas da interdependência regional do Leste Asiático. Importantes iniciativas podem, no entanto, ser observadas. No âmbito financeiro, a multilateralização da CMI e o estabelecimento do mercado de título de dívidas são passos significativos como respostas a crises futuras que possam afetar os países da região, além de fortalecerem o regionalismo do Leste Asiático.

Ao se analisar os acordos preferenciais de comércio da região, revelam-se os projetos concorrentes de regionalização. Está clara a preferência por APCs: com as negociações multilaterais travadas na OMC, a opção por tratados bilaterais, ou com um número de parceiros reduzido, descomplica os itens da agenda comercial que se pretende liberalizar. Todavia, os principais países da região em apreço por vezes tateiam em estratégias geopolítica e econômica que se mostram ou adversárias ou exigem complicadas complementações. Por um lado, apresenta-se a possibilidade de articulação dos países que formam o eixo Beijing-Tóquio-Seul, com acordos entre esses países, e outros com países e blocos asiáticos, como a Asean. Pelo outro, projetos como o TPP representam um modelo de integração Ásia-Pacífico no qual os Estados Unidos aparecem como polo capaz de competir com uma maior integração do Leste Asiático.

Nesse sentido, a crise financeira atual não parece ter encadeado um processo que determinaria os rumos do regionalismo do Leste Asiático no curto prazo, como foi a crise de 1997-1998, ocasião em que se fortaleceram os laços regionais e que culminou na articulação do grupo Asean+3, dentre outras consequências. Quiçá as iniciativas de cooperação financeira, política e comercial resultem em uma integração da região mais significativa no longo prazo, mas afirmações nesse sentido ganham ares especulativos, em vista dos ranços políticos e dos projetos concorrentes que ainda marcam as relações internacionais entre esses países. Protestos civis e o fechamento de fábricas japonesas na China, em razão do contencioso envolvendo as ilhas Senkaku/Diaoyu, no momento em que este estudo é escrito, e a possibilidade de tais protestos serem bem-vistos ou mesmo facilitados pelas autoridades do partido único chinês (Protests..., 2012) demonstram obstáculos por uma maior aproximação China-Japão.

Na ausência de um projeto regional mais delineado, a cooperação regional tem um caráter complementar ao buscado pelos países do Leste Asiático frente aos desenvolvimentos recentes de rebalanceamento macroeconômico mundial causado pela ascensão do G20 como instância decisória. Se, em nível global, o principal resultado da crise financeira foi a ascensão do G20 como o "principal fórum para a cooperação econômica mundial", conforme seus líderes declararam na reunião de cúpula de 2009 (Lai e Ravenhill, 2012), a Ásia não chega a esse espaço de forma uníssona. O G20, enquanto significativo processo de reconfiguração em andamento, reverbera politicamente na Ásia, região em que apenas um país, o Japão, anteriormente fazia parte do G7/G8: no G20, além do Japão, da China e da Coreia do Sul, participam também a Índia, a Indonésia e a Austrália. Entretanto, a visível ausência de coordenação entre os países asiáticos no G20 ilustra a complexa tarefa de articulação política entre os membros da região, os quais não têm conseguido articular interesses e representar de forma unificada projetos e demandas favoráveis à região como um conjunto.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, A. **A solução de controvérsias na OMC**. São Paulo: Atlas, 2008.

ATHUKORALA, P. C.; KOHPAIBOON, A. **Intra-regional trade in East Asia**: the decoupling fallacy, crisis, and policy challenges. ADBI, 2009 (Working Paper Series, n. 177).

BADIN, M. R. S. **Compromissos assumidos por grandes e médias economias em Acordos Preferenciais de Comércio**: o contraponto entre UE e Estados Unidos e China e Índia. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.700).

EMMERS, R.; RAVENHILL, J. The Asian and global financial crises: consequences for East Asian regionalism. **Contemporary politics**, v. 17, n. 2, p. 133-149, 2011.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Tensions from the two-speed recovery unemployment, commodities, and capital flows. **World economic outlook**, Apr. 2012. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/>. Acesso em: 1º set. 2012.

GOLDSTEIN, M.; XIE, D. **The impact of the financial crisis on emerging Asia**. Out. de 2009. Working Paper Series, n. 09-11). Disponível em: <http://www.piie.com/publications/wp/wp09-11.pdf>. Acesso em: 1 set. 2012.

GRIMES, W. W. The future of regional liquidity arrangements in East Asia: lessons from the global financial crisis. **The pacific review**, v. 24, n. 3, p. 291-310, 2011.

HATOYAMA. A new path for Japan. **New York Times**, 26 Aug. 2009. Disponível em: <www.nytimes.com>. Acesso em: 27 ago. 2009.

INFORMED decision needed on TPP. **The Japan Times**. 21 Oct. 2011. Editorial. Disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/text/ed20111021a1.html>. Acesso em: 1 set. 2012.

KAWAI, M. The impact of the global financial crisis on Asia and Asia's responses. *In*: **AEEF Conference**. Kiel, 7 July 2009. Disponível em: <http://www.bruegel.org/fileadmin/bruegel_files/Research_contributions/AEEF_contributions/Crisis_Developments_and_Long-Term_Global_Response/AEEF4PublicationKawai.pdf>. Acesso em: 1 set. 2012.

_____.; WIGNARAJA, G. Multilateralizing regional trade agreements in Asia. *In*: BALDWIN, R.; LOW, P. (Ed.). **Multilateralizing regionalism**. Nova York: Cambridge University Press, 2009. p. 495-549.

KIM, S.; LEE, J. W.; PARK, C. Y. **Emerging Asia**: decoupling or recoupling? Regional economic integration, June, ADB, 2009 (Working Paper Series, n. 31). Disponível em: <http://aric.adb.org/pdf/workingpaper/WP31Decoupling-or-Recoupling.pdf>. Acesso em: 1 set. 2012.

LAI, J.; RAVENHILL, J. Asia's multi-level response to the global financial crisis. **Asia Europe journal**, v. 9, n. 2-4, p. 141-157, 2012.

LI, K.; SONG, L.; ZHAO, X. **Component trade and China's global economic integration**. Nov. 2008 (Research Paper, n. 101). Disponível em: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/45087/1/589772651.pdf>. Acesso em: 1 set. 2012.

OLIVEIRA, I. T. M. **O regionalismo no século XXI**: comércio, regulação e política. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.709).

PROTESTS, real and fake: of useful idiots and true believers. **The economist**, 2012. Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/analects/2012/09/protests-real-and-fake>. Acesso em: 18 set. 2012.

SOLÍS, M. Global economic crisis: boon or bust for East Asian trade integration? **The pacific review**, v. 24, n. 3, p. 311-336, 2011.

SUSSANGKARN, C. **The Chiang Mai initiative multilateralization**: origin, development and outlook. Tóquio: Asian Development Bank Institute, 2010, p. 01-16 (Working Paper, n. 230).

US REQUESTS Korea's joining of regional FTA. **The Dong-A Ilbo**, 2012. Disponível em: <http://english.donga.com/srv/service.php3?bicode=020000&biid=2010121816208>. Acesso em: 1 set. 2012.

ACORDOS DE INVESTIMENTO NA AMÉRICA DO SUL

Daniel Ricardo Castelan*

RESUMO

Este trabalho compara os acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos celebrados por países da América do Sul com China, Estados Unidos, Espanha, Japão e Reino Unido e apresenta o padrão das disputas entre investidores e Estados levadas ao Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi) durante o período de 2008 a 2012. Essa análise é importante, antes de tudo, porque a América do Sul é o espaço onde a exportação do capital brasileiro tem ocorrido com maior intensidade. Os acordos com a China nos dão a dimensão de como o país asiático tem regulado a internacionalização de suas empresas, em comparação com as regras aplicáveis às da Europa e dos Estados Unidos, enquanto as disputas permitem analisar a forma como as cortes internacionais têm dirimido as disputas. A primeira etapa da pesquisa foi realizada pela classificação e categorização dos Bilateral Investment Treaties (BITs), a partir de base de dados disponibilizada pelo secretariado da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), que centraliza as informações das Nações Unidas referentes a investimento, e a segunda foi feita a partir de dados coletados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pela UNCTAD, pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo Ciadi.

Palavras-chave: tratados bilaterais de investimento; América do Sul; política de investimento.

ABSTRACT[i]

The article compares the bilateral investment treaties subscribed between South America and China, United States, Spain, Japan and United Kingdom, and presents the disputes between investors and host State registered in the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) between 2008 and 2012. The analysis is important, above all, because South America is the place where the export of Brazilian capital has been most present. The treaties with China reveal how the Chinese government regulates its enterprises abroad, in comparison with the treaties of Europe and United States. The research was accomplished by the classification and categorization of the treaties, using dada made available by Unctad secretariat, by organization of the disputes submitted to ICSID, and by analysis of investment policies monitored by OCDE, Unctad and World Trade Organization (WTO).

Keywords: bilateral investment treaties; South America; investment policy.

JEL: F53.

* Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

A crise de 2008 provocou mudanças importantes nos fluxos globais de investimento estrangeiro direto (IED). Em primeiro lugar, dados da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTADSTAT, 2012) mostram que o IED direcionado a países em desenvolvimento (PEDs) alcançou o recebido por países desenvolvidos (PDs): em 2010, PEDs receberam 47,1% do total investido no mundo, frente a 47,2% recebido por PDs. Nos vinte anos que precederam a crise, entre 1988 e 2007, os PEDs haviam recebido, em média, apenas 28,9% do IED.

Em segundo lugar, desde 2000 residentes dos PEDs aumentaram notavelmente seus investimentos no exterior. Essa tendência, bem mais recente do que a primeira, acentuou-se durante a crise, quando sua participação como investidores em outros países chegou a 27,5% do IED registrado em 2010. Nos vinte anos precedentes, entre 1988 e 2007, a participação dos PEDs havia sido, em média, de 11,5%. A emergência dos PEDs nesse processo foi bastante heterogênea, tendo se concentrado primordialmente na China.[1]

A exportação de capital por empresas e cidadãos de países em desenvolvimento coloca uma questão importante para a política internacional: como os governos dos novos investidores protegem seus ativos no exterior?

No plano multilateral, a regulação de investimentos é bastante frágil. Há um acordo na Organização Mundial do Comércio (OMC), o Trade-Related Investment Measures (Trims) que desautoriza algumas políticas de IED nos setores primário e secundário da economia, como a imposição, por parte dos governos, de limites à aquisição ou ao uso de produtos importados por empresas estrangeiras, tanto em termos absolutos – o que se chama de medidas de conteúdo local – ou como percentual das exportações – conhecidas como medidas de desempenho exportador.[2] A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por sua vez, estabelece disciplinas mais rigorosas sobre transferência de capitais. Entre os países da América do Sul, no entanto, os códigos da OCDE aplicam-se somente ao Chile.[3] Por fim, o Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional (FMI) determina a conversão de moedas estrangeiras para o pagamento de transações de conta corrente, onde o comércio de bens e serviços é registrado, mas não para transações da conta de capitais, onde ocorrem os investimentos.

Por isso a regulação do investimento estrangeiro tem ocorrido fundamentalmente por tratados bilaterais que definem, entre outras coisas, direitos sobre as transferências dos rendimentos e do principal realizadas pelo investidor; o tratamento concedido pelos governos em casos de expropriação; além de regras sobre solução de controvérsias. Em todos os tratados bilaterais de investimento – *bilateral investment treaties* (BITs) consta a cláusula "investidor-Estado", que confere aos investidores o direito de acionar tribunais arbitrais internacionais para solucionar possíveis controvérsias. Fora o ônus financeiro que pode decorrer do litígio, uma ação desse tipo no mínimo inibe futuros investimentos nas atividades em questão.

Este trabalho compara os acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos celebrados por países da América do Sul com China, Estados Unidos, Espanha, Japão e Reino Unido e apresenta o padrão das disputas entre investidores e Estados hospedeiros levadas ao Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi) durante o período de 2008 e 2012. Essa análise é importante porque

1. Em 2010, segundo dados da UNCTADSTAT (2012), 17% do investimento realizado pelos PEDs foi feito pela China. Brasil e Índia contribuíram, cada um, com 3%. Alguns paraísos fiscais aparecem como importantes investidores porque as estatísticas nacionais registram a origem do capital, não sua nacionalidade.

2. Trims, §§ 1 e 2 da Lista Ilustrativa. Em 1998, depois de ratificado o Trim, todos os países da América do Sul, exceto o Brasil, notificaram à OMC a existência de políticas desse tipo e comprometeram-se a retirá-las em cinco anos. As notificações encontram-se na série de documentos da OMC intitulada G/Trims/N/1/.

3.O principal instrumento da OCDE sobre investimentos é o Código para a Liberalização do Movimento de Capitais, assinado em 1961 pelo Conselho da OCDE com o objetivo de promover a liberalização progressiva da conta de capitais. O Código, ainda que reconheça a importância de controles em determinadas situações, estabelece princípios comuns que devem pautar a liberalização da conta de capitais, como transparência e não discriminação.

a América do Sul é o espaço onde a exportação do capital brasileiro tem ocorrido com maior intensidade. Com a crescente participação da China na região, é importante analisar como o país asiático tem regulado a internacionalização de suas empresas, em comparação com as regras aplicáveis às da Europa e dos Estados Unidos. A primeira etapa da pesquisa foi realizada pela classificação e categorização dos BITs, a partir de base de dados disponibilizada pelo secretariado daUnited Nations on Trade and Conference (UNCTAD), que centraliza as informações das Nações Unidas referentes a investimento, e a segunda foi feita a partir de dados coletados pela OCDE, pela UNCTAD, pela OMC e pelo Ciadi.

2 AMÉRICA DO SUL E ACORDOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO

2.1 BITs: características gerais

Em 1951, o economista Jacob Viner identificou uma tendência do Direito Internacional. Em suas palavras, "de 1600 a 1914, uma das características mais marcantes de tratados internacionais [foi] a tentativa de construir uma proteção legal para a propriedade e investimento privados contra o poder de estados estrangeiros, tanto em tempos de paz, como em tempos de guerra" (Viner, 1951). A participação da América do Sul em BITs é, contudo, mais recente. O primeiro foi celebrado em 1968, entre Equador e Suíça, mas até 1990 haviam sido assinados apenas dez acordos desse tipo.

A difusão dos BITs ocorreu na década de 1990, quando 222 instrumentos foram firmados – quase a totalidade dos que vigoram atualmente. A adoção dos compromissos naquele momento resultou da convergência de prescrições do FMI, com a escassez de capital na América Latina e pressões bilaterais de credores. Naquele período o secretariado do FMI apresentou uma proposta de reforma do Convênio do Fundo, para que controles da conta de capitais fossem proibidos, exceto em condições extremas, quando salvaguardas temporárias poderiam ser adotadas (FMI, 2005). Além disso, alguns governos da América Latina, em estagnação há quase uma década, nos anos 1990 viram nos BITs uma forma de reduzir os riscos políticos aos investidores, através de cláusulas que lhes garantiam a livre transferência de capital, a defesa dos direitos de propriedade, regras para solução de controvérsias, entre outros (Gallagher, 2011).

O Brasil, a despeito de ter assinado catorze acordos entre 1994 e 1999, não ratificou nenhum. A Argentina tem 55 deles em vigor. Nos demais países da região, o número de BITs ratificados oscila entre 39 (Chile) e 2 (Colômbia) (tabela 1). A Colômbia firmou a maioria de seus acordos recentemente, depois de 2005. Por isso alguns ainda não foram ratificados.

Os tratados dos países da América do Sul muito frequentemente são firmados com países da Europa. Ao todo, são 137 acordos com a região, o que perfaz 49% dos assinados pela América do Sul.[4] Individualmente o Reino Unido é o país com o maior número de acordos com a América do Sul (10), seguido de França, Alemanha, Itália, Holanda, Espanha e Suíça (9). A China possui sete acordos, mais do que os quatro dos Estados Unidos (tabela A.1). A rejeição aos tratados dos Estados Unidos tem sido relativamente grande devido à abrangência das obrigações que costumam cobrir, inaceitáveis para alguns governos.

4. Os tratados de investimento são negociados individualmente pelos integrantes da União Europeia (UE), ao contrário dos acordos de livre comércio (Jackson, 2000, p. 101).

TABELA 1
América do Sul: acordos bilaterais de investimento

País	Estoque de IED (% do PIB)[1] Média 1990-2011	Acordos bilaterais de investimento				
		Assinados		Ratificados		Percentual de ratificação
		Número	%	Número	%	
Argentina	20,80	58	20,57	55	23,71	95
Chile	55,17	51	18,09	39	16,81	76
Peru	17,24	32	11,35	30	12,93	94
Uruguai	14,90	30	10,64	25	10,78	83
Venezuela	22,07	26	9,22	24	10,34	92
Paraguai	13,64	24	8,51	21	9,05	88
Bolívia	40,29	22	7,80	20	8,62	91
Equador	23,64	18	6,38	16	6,90	89
Brasil	17,13	14	4,96	0	0,00	0
Colômbia	17,91	7	2,48	2	0,86	29
	Total	**282**	**100,00**	**232**	**100,00**	

Fontes: UNCTADSTAT (2012) para estoque de IED e UNCTAD (2012b) para os acordos. Cálculos do autor.
Nota: [1] Produto Interno Bruto (PIB).

2.2 Compromissos assumidos

Nesta subseção analisam-se os BITs assumidos pelos países da América do Sul com alguns países. Estados Unidos, Espanha, Reino Unido e Japão foram selecionados por serem investidores tradicionais na região. A China, pela presença crescente na América Latina, quiçá com poder de definir novos padrões de regulação entre Estado e setor privado, especialmente porque muitos dos investimentos são promovidos por empresas estatais. Os BITs desses países são importantes para a atuação do Brasil, que a partir de 2000 aumentou suas exportações de capital para a região.[5]

As obrigações contidas nos acordos na maioria das vezes seguem o padrão formulado pelo país investidor líquido. Enquanto os tratados de Reino Unido e Estados Unidos mantêm o compromisso clássico de "não discriminação" e "tratamento nacional", China e Japão evitam menções que possam porventura reduzir o espaço para o gerenciamento da política macroeconômica ou para a implementação de políticas industriais.

2.2.1. BITs e instrumentos de política econômica

Em primeiro lugar, os acordos com Estados Unidos e Japão proibem os governos de condicionarem a entrada do investimento ou a concessão de benefícios pelo governo ao cumprimento de *metas de desempenho econômico*. As proibições estendem-se a requisitos de transferência de tecnologia, incorporação de fornecedores nacionais e desempenho exportador, entre outras. Todos os acordos dos Estados Unidos e do Japão com a região contêm cláusulas com uma ou mais políticas de desempenho proibidas (tabela 2). Atualmente vigoram acordos desse tipo na Argentina, no Uruguai, no Equador e na Bolívia, assinados com os Estados Unidos; e no Peru, em BIT com o Japão. O acordo firmado entre Japão e Colômbia em 2011 com tal obrigação ainda não foi ratificado.

5. Segundo dados da UNCTADSTAT (2012), o estoque de IED do Brasil no exterior cresceu de US$ 54,8 bilhões em 2003 para US$ 202,6 bilhões em 2011.

Além disso, os acordos com os Estados Unidos possuem disciplinas rigorosas sobre *repatriação do investimento e remessa de lucros*. As regras sobre transferência de capital são importantes porque representam "avanços" com relação ao que dispõe o Convênio Constitutivo do FMI. O FMI, no Artigo 8º, obriga os membros à conversibilidade de transações em conta corrente, ou seja, para o comércio de bens, serviços e transferências unilaterais, mas não garante a conversão de moedas estrangeiras para investimento. Por isso os BITs representam compromissos adicionais com a convertibilidade e, muitas vezes, definem a taxa de câmbio à qual a conversão deverá ser feita.

Em todos os acordos firmados com a América do Sul os signatários comprometem-se a permitir a transferência do capital investido e dos rendimentos para o país de origem. Nesse ponto não há "difrenças" entre Estados Unidos, Japão, China, Reino Unido ou Espanha. Nos compromissos com Estados Unidos e Japão, entretanto, os signatários se obrigam a converter as moedas para a entrada de capital, e não apenas para a saída. O dispositivo dificulta a adoção, pelo governo hospedeiro, de medidas de controle de capital com o objetivo de estabilizar a taxa de câmbio ou controlar o nível de reservas, por exemplo (tabela 3).

TABELA 2

BITs com a América do Sul: requisitos de desempenho

Signatário	Requisitos de desempenho		
	Permitidos	Proibidos	Total
China	7	0	7
Japão	0	2	2
Espanha	9	0	9
Reino Unido	9	0	9
Estados Unidos	0	4	4
Total	**25**	**6**	**31**

Fonte: UNCTAD (2012b). Elaboração do autor.

TABELA 3

BITs com a América do Sul: compromissos de transferências

Signatário	Direção		Salvaguardas		
	Somente saída	Saída e entrada	Não autorizadas	Somente balanço de pagamentos	Balanço de pagamentos e política macroeconômica
China	7	0	7	0	0
Japão	0	2	0	0	2
Espanha	9	0	8	1	0
Reino Unido	9	0	7	2	0
Estados Unidos	0	4	4	0	0
Total	**25**	**6**	**26**	**3**	**2**

Fonte: UNCTAD (2012b). Elaboração do autor

Por isso os acordos com o Japão contêm cláusulas de salvaguarda, pelas quais o compromisso de transferência de capital pode ser temporariamente suspenso em casos de dificuldades no balanço de pagamentos ou no gerenciamento da política macroeconômica (cambial e monetária). Os acordos do Reino Unido com Bolívia e Argentina, e também o existente entre Espanha e Colômbia, contemplam salvaguardas apenas por motivos de balanço de pagamentos, enquanto os demais BITs da região não preveem tais exceções. Em todos os casos, a tranferência de dividendos é garantida, ainda que o principal possa ser congelado, e geralmente estipulam-se prazos e limites quantitativos para as restrições à conversibilidade.

Inicialmente o BIT entre Paraguai e Reino Unido, assinado em 1981, previa salvaguardas em circunstâncias de dificuldades no balanço de pagamentos. Em outras palavras, os países poderiam restringir as transferências nessas situações, observadas certas condições, como transferência anual mínima de 20% do principal. Em 1997, mediante uma troca de notas entre as chancelarias, o Paraguai pediu que tal cláusula fosse retirada.

Por fim, é importante destacar que os compromissos de transferência adotados pela China espelham características de seu modelo econômico. Em primeiro lugar, o país asiático se compromete com a conversão à taxa de câmbio vigente, conforme as leis e regulamentos domésticos. Em alguns BITs da China existe inclusive referência explícita à taxa de câmbio oficial, anunciada pelo governo. Mantém-se assim o espaço para a definição do nível de câmbio pelo governo, ou mesmo para a adoção de taxas múltiplas de câmbio, nos casos de saída do capital. O mesmo não ocorre em acordos celebrados pelos Estados Unidos, que preveem a conversão à taxa de câmbio do mercado, para contornar prejuízos porventura causados por regimes fixos de câmbio. Além disso, em todos os acordos com a China as transferências estão sujeitas a leis e regulamentos domésticos. Ou seja, o compromisso de conversão é condicionado às leis domésticas, e não o contrário. Interessante notar que, a despeito dos vultosos investimentos norte-americanos na China, esses países não subscreveram nenhum tratado bilateral de investimento entre si.

2.2.2 BITs e o princípio da não discriminação

Os BITs celebrados com a América do Sul contemplam, de forma ampla, o princípio de Nação Mais Favorecida (NMF) – Most Favored Nation (MFN) –, incorporado às instituições internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial. Menos homogêneas são as garantias de Tratamento Nacional (TN) que em muitos momentos tentou-se transladar das regras de comércio, previstas no Acordo Geral de Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), para investimentos.[6]

Ambos os princípios estruturam acordos bilaterais e multilaterais de comércio, mas somente após os anos 1980 sua incorporação aos investimentos começou a ser discutida. Por meio da Cláusula de NMF, cada governo se compromete a estender aos investimentos e investidores da outra parte contratante quaisquer benefícios, vantagens, isenções fiscais que forem oferecidas a terceiros países. Assim a cláusula garante que os signatários estarão sempre em situação "mais favorecida" ou, no mínimo, semelhante, à de investidores de outras nacionalidades.

6. Na reunião de Seattle, em 1999, foi criado um grupo de trabalho sobre investimentos, já que não se chegou a um acordo sobre um mandato com relação ao tema. Entre outras coisas, o resultado do trabalho foi a análise comparada das regras de investimento, direitos e obrigações de países de origem e hospedeiros e dos investidores (Silva, 2006, p. 97). O resultado está no documento da OMC WT/WGTI/M/1, Anexo 2, e um relatório-resumo se encontra em WT/WGTI/5/Add.1. Argumentos importantes podem ser encontrados em artigo de Kindleberger e Goldberg (1984), publicado às vésperas da Rodada Uruguai do GATT (1986-1994), quando também se propôs um quadro multilateral de regulação dos investimentos.

Cláusulas de TN, por sua vez, garantem que investidores e investimentos das partes contratantes receberão tratamento igual ao dispensado pelos governos a seus próprios nacionais. Esse princípio se encontra em tratados internacionais de diferentes matérias. Em direito penal, os governos se obrigam a sujeitar os estrangeiros a leis e processos semelhantes aos aplicáveis a seus próprios cidadãos; em comércio exterior, essa cláusula evita que produtos importados sejam submetidos a procedimentos e impostos domésticos distintos dos nacionais com objetivo de colocá-los em situação prejudicial; em investimentos, garante que programas de crédito, incentivos fiscais, ou outras regras aplicáveis aos estrangeiros serão semelhantes às aplicáveis aos empreendimentos nacionais.

Ambas as cláusulas – NMF e TN – podem incidir tanto sobre *políticas de atração de investimento*, como vantagens oferecidas pelos governos apenas para empresários de países específicos, quanto sobre *políticas sobre investimentos já estabelecidos*, como subsídios à produção, facilidades de crédito, ou regras sobre a aquisição, expansão, gerenciamento, conduta e operação de investidores no país. No Brasil, constitucionalmente não existe distinção entre empresas de "capital nacional" e de "capital estrangeiro" estabelecidas no país, o que impede que políticas posteriores ao estabelecimento discriminem com base na nacionalidade do capital.[7] Isso não impede o governo brasileiro de oferecer isenções fiscais para que investidores de países específicos se instalem.

A primeira característica dos BITs celebrados com a América do Sul é que todos garantem tratamento NMF *depois de o capital ter se estabelecido* domesticamente. Significa dizer que, uma vez convertida a moeda estrangeira em nacional e cumpridos os procedimentos para a abertura de um empreendimento, os governos não fazem distinção entre empresas originárias de diferentes partes do mundo com relação às políticas domésticas. Contudo, os compromissos com TN, após o estabelecimento, são mais variados do que os de NMF. A China, ainda que se comprometa a não diferenciar entre investidores estrangeiros de distintas nacionalidades, não se compromete a conceder-lhes o mesmo tratamento dispensado a seus próprios nacionais, com exceção do acordo com a Colômbia firmado em 2008. Japão e Estados Unidos, de forma distinta, se comprometem com TN e NMF *a priori*, mas anexam aos acordos listas de setores que não se enquadram em uma ou outra das cláusulas. A concessão de TN e NMF a setores específicos é usada, assim, como forma de barganha para conseguir acesso a mercados da América Latina. [8] O Reino Unido e a Espanha, mais liberais nesse quesito entre os países analisados, garantem TN e MFN aos investidores de todas as origens após o estabelecimento no país (tabela 4). Com isso seus nacionais adquirem o mesmo poder nos empreendimentos na América do Sul.

TABELA 4
BITs com a América do Sul: compromissos pós-estabelecimento

Signatário	Compromissos pós-estabelecimento	
	MFN	TN e MFN
China	6	1
Japão	0	2
Espanha	0	9
Reino Unido	0	9
Estados Unidos	0	4
Total	**6**	**25**

Fonte: UNCTAD (2012b). Elaboração do autor.

7. Emenda Constitucional (EC) n. 6, de 15 de agosto de 1995. Tramita no Congresso uma proposta de revisão desse dispositivo, de autoria do deputado Assis Melo – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 123/2011.

8. No Protocolo Adicional do acordo entre Bolívia e Estados Unidos o embaixador dos Estados Unidos afirma que a exceção ao TN, prevista para o setor de mineração do país, poderia ser revista caso a Bolívia oferecesse contrapartidas em seus setores.

Menos enfático nos BITs da região é o compromisso de não diferenciar entre investidores *antes* do estabelecimento, que poderia coibir, por exemplo, a concessão de incentivos fiscais restritos a certas empresas para que se instalem no país. Apenas os acordos feitos por Japão e Estados Unidos proíbem que empresários de terceiros países ou mesmo nacionais tenham preferências desse tipo. Esse compromisso é conhecido como Direito de Estabelecimento, porque garante aos estrangeiros os mesmos direitos que teriam os próprios nacionais de se estabelecerem no país. Vale ponderar que tanto Estados Unidos quanto Japão, não obstante o Direito de Estabelecimento, adotam listas extensas de políticas e atividades econômicas que não se sujeitam a tais princípios. No acordo entre Japão e Colômbia, as exceções chegam a setenta páginas. Os demais países condicionam a entrada do investidor estrangeiro ao cumprimento de obrigações definidas pela legislação doméstica, sejam elas discriminatórias ou não (tabela 5).

Por fim, há matérias em que os BITs de China, Japão, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos com a América do Sul não se diferenciam entre si. Todos preveem que as expropriações devem ocorrer conforme princípios consuetudinários do Direito Internacional, quais sejam, apenas quando necessárias ao "interesse público", de forma não discriminatória, e com direito a recurso judicial aos que se sentirem lesados. Além disso, todos os acordos consideram direitos de propriedade intelectual (patentes, marcas etc.) como "investimentos", resguardados, portanto, pelas cláusulas dos tratados.

TABELA 5
BITs com a América do Sul: compromissos prévios ao estabelecimento

Signatário	Direito de estabelecimento	
	Condicionado à legislação doméstica	TN e MFN
China	7	0
Japão	0	2
Espanha	9	0
Reino Unido	9	0
Estados Unidos	0	4
Total	**25**	**6**

Fonte: UNCTAD (2012b). Elaboração do autor.

Uma nova tendência de BITs celebrados pelo Japão e Estados Unidos deve ser acompanhada com atenção: a introdução de cláusulas de proteção aos direitos trabalhistas. Por enquanto são mencionados apenas como princípios, seja no preâmbulo dos acordos ou nas disposições substantivas, para evitar que governos reduzam direitos trabalhistas para atrair investimentos, o que alguns chamam de *dumping social* ou *race to the bottom*. A consolidação de tais princípios, entretanto, pode abrir caminho para regulações mais rigorosas dos direitos trabalhistas nos PEDs. Acordos dos Estados Unidos assinados recentemente elencam obrigações que não devem ser suspensas para atrair capital com base na Convenção nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como direito de livre associação dos trabalhadores e greve, entre outras.

Os Estados Unidos, além disso, em acordos com alguns países com dívidas com o Tesouro norte-americano, incluíram cláusulas de programas de conversão *debt-equity.* Os dispositivos previam que créditos dos Estados Unidos com o governo do país hospedeiro poderiam ser convertidos em participações (ações) de nacionais dos Estados Unidos em empresas domésticas. Seria essa uma forma de apropriação de empresas sem aporte de capital, pela conversão de dívidas. A postura dos Estados Unidos é contrária à assumida por outros PDs, que recentemente adotaram programas de perdão de dívidas para Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR).

3 CRISE, POLÍTICAS DE INVESTIMENTO E DISPUTAS INVESTIDOR-ESTADO

Crises são caracterizadas, entre outras coisas, pela contração da renda e pela redução nos níveis de investimento. Alterações na política monetária e fiscal são as medidas mais utilizadas para atenuar os ciclos econômicos, mas podem ser complementadas por políticas de incentivo ao investimento estrangeiro.

No período 2008-2012, duas tendências caracterizaram as políticas de investimento na América do Sul. Em primeiro lugar, houve uma redefinição dos direitos e obrigações entre investidores e Estados hospedeiros, padrão observado também em outros PEDs. Enquanto alguns PEDs abriram setores econômicos ao investimento, outros tornaram mais rigorosas as regras de entrada e de estabelecimento (UNCTAD, 2011b, p. 9). No primeiro grupo encontram-se alguns BRICS, como Rússia, Índia e China, e no segundo alguns países da América do Sul, como Venezuela, Equador, Bolívia, Peru e Argentina.

O fechamento de algumas atividades econômicas à participação estrangeira nos países da América do Sul foi registrado pelo Índice de Restrições ao IED, elaborado pelo secretariado da OCDE.[9] Entre os países acompanhados,[10] a Argentina e o Brasil foram os únicos cuja legislação em 2012 foi considerada menos aberta ao IED do que em 2006. Nesse período, a OCDE reportou uma elevação no índice de, respectivamente, 4% e 52% para esses países. A título de comparação, o índice da Rússia reduziu-se 39%, da China, 10%, e da Índia, 1% (gráfico 1 e tabelas A.2 e A.3).[11]

Importante ressaltar que, não obstante o "fechamento" observado na América do Sul, hoje os países da região monitorados pela OCDE são, em média, mais abertos ao capital estrangeiro do que os próprios membros da organização e do que a Rússia, a China e a Índia, especialmente porque o Equador, a Venezuela e a Bolívia, que durante a crise aprofundaram os programas de nacionalização, não compõem o índice da OCDE.

Uma segunda tendência entre 2008 e 2012 foi o crescimento no número de disputas entre Estados hospedeiros e investidores levadas a tribunais internacionais de arbitragem contra os governos da Venezuela, do Equador e do Peru. Os tribunais de arbitragem são acionados quando investidores entendem que os direitos estabelecidos nos acordos de investimento foram violados pelo governo e insatisfatoriamente julgados pelos tribunais domésticos. Na maioria dos BITs, define-se qual o foro e as regras para a arbitragem, sendo o Ciadi uma das principais instâncias.

9. A OCDE elabora, para diferentes setores de alguns países, o FDI Regulatory Restrictiveness Index, que avalia o quão abertas são as leis domésticas ao investimento estrangeiro. O índice considera quatro categorias de medidas: *i*) limites à participação acionária estrangeira em empresas domésticas; *ii*) condicionalidades para a entrada do investidor, como testes de necessidade econômica ou de interesse nacional; *iii*) restrições à entrada de diretores, gerentes e outros funcionários de hierarquia elevada; e *iv*) "outras", que contempla também medidas sobre repatriação do capital. Os valores oscilam entre zero, para países sem nenhuma restrição ao IED, e um, para aqueles completamente fechados.

10. Na região, o secretariado monitora a Colômbia, a Argentina, o Brasil, o Chile e o Peru.

11. Como a calibração de cada categoria é realizada pelo secretariado da OCDE, deve-se ler os números com cautela: a despeito da ordenação contínua dos valores, não se pode dizer que um país com o índice 0,2 é "duas vezes mais protecionista" do que um com o índice 0,1. Certamente o primeiro tem leis menos receptivas ao capital estrangeiro do que o segundo, mas as leis não são duas vezes mais duras, ainda que o índice seja o dobro.

GRÁFICO 1A
Índice de restrições ao IED, por atividade econômica: setor primário

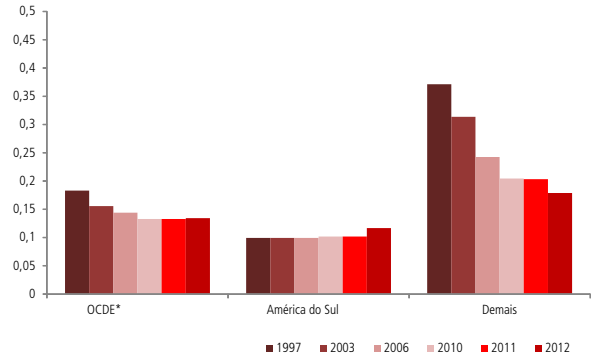


GRÁFICO 1B
Índice de restrições ao IED, por atividade econômica: setor secundário

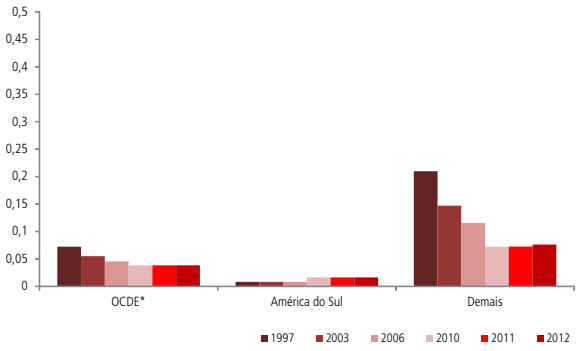


GRÁFICO 1C
Índice de restrições ao IED, por atividade econômica: setor terciário

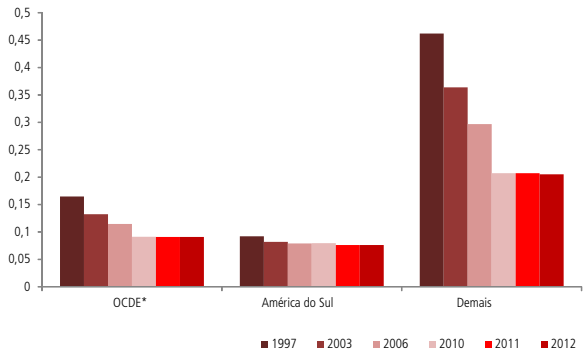
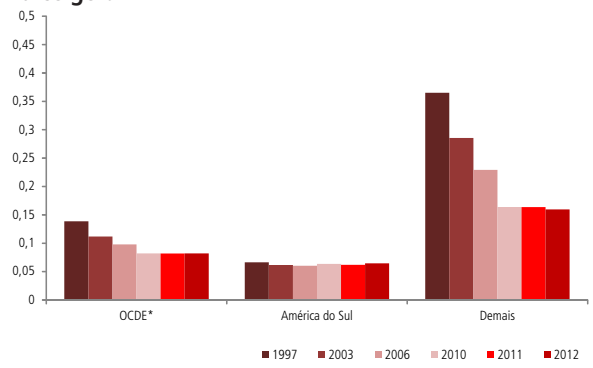


GRÁFICO 1D
Índice de restrições ao IED, por atividade econômica: índice geral



Fonte: OCDE (2012). Elaboração do autor.
Notas: *OCDE exceto Chile
{0 = setor aberto a IED; 1 = setor fechado a IED}.

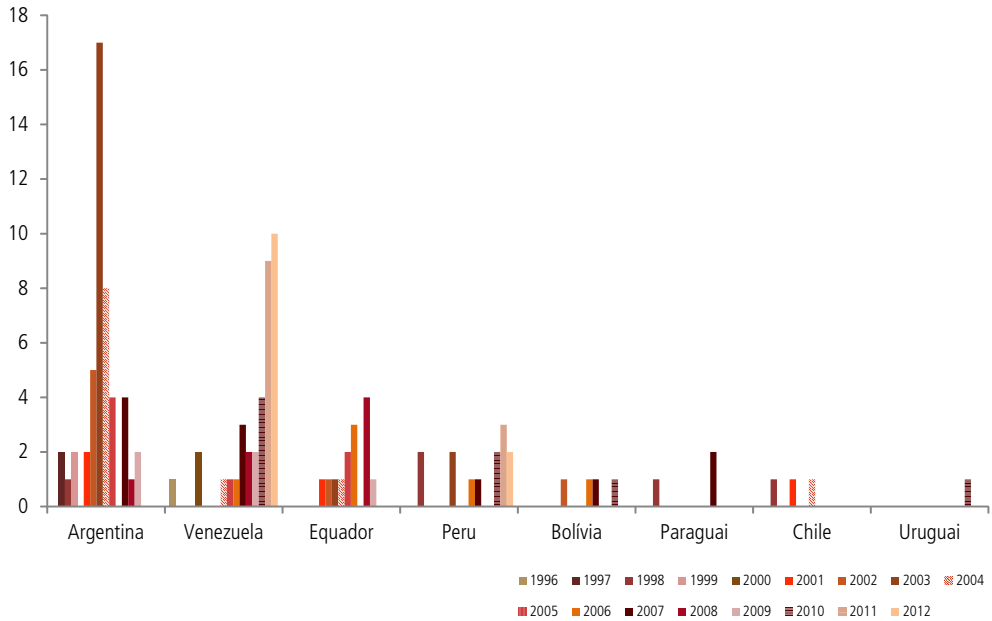
Tradicionalmente essa corte foi muito acionada contra o governo da Argentina e, mais recentemente, contra a Venezuela, o Equador e o Peru. Dos 407 casos iniciados entre janeiro de 1972 e outubro de 2012 no Ciadi, 122 envolveram governos da América do Sul, o que representa 30% do total. Destes, 48 foram contra a Argentina, 36 contra a Venezuela, 14 contra o Equador, 13 contra o Peru, 4 contra a Bolívia, 3 contra o Chile e o Paraguai e 1 contra o Uruguai (gráfico 2 e tabela A.4).

A maioria das disputas contra a Argentina iniciaram-se entre 2002 e 2004, devido à política de "pesificação" adotada em 2002, que converteu dívidas e saldos das contas bancárias em dólar para peso a uma paridade definida pelo governo e, posteriormente, eliminou o regime de câmbio fixo (Molinario e Velazco, 2012). A decisão, parte do pacote econômico adotado para superar a crise de 2001-2002, foi de encontro a compromissos internacionais assumidos em alguns BITs de que a taxa de câmbio para a conversão de investimentos em casos de "emergência" ou "interesse nacional" seria a vigente no mercado.

Contra o governo da Venezuela e do Equador, o recurso de empresas estrangeiras ao Ciadi aumentou muito com o avanço das nacionalizações, o que motivou os governos a denunciarem o convênio do órgão, respectivamente, em 24 de janeiro de 2012 (Venezuela submits..., 2012) e em 6 de julho de 2009 (Ecuador submits..., 2012). Em nota, a Chancelaria da Venezuela sustentou que "ha[via] atuado com o objetivo de

proteger o direito do povo venezuelano a decidir as orientações estratégicas da vida econômica e social da nação, retirando-o de uma jurisdição internacional que julgou 232 vezes a favor dos interesses transnacionais, entre as 234 que conheceu ao largo de sua história" (Venezuela queda..., 2012).

GRÁFICO 2
Casos registrados no Ciadi contra governos da América do Sul (1996-2012)



Fonte: PNADs 1995 e 2011. Elaboração do autor.
Obs.: Valores de setembro de 2011.

A denúncia havia sido anteriormente acordada pelos países da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba), em reunião no início de 2007. Logo após o encontro, em 2 de maio de 2007, a Bolívia retirou-se do Ciadi (Bolivia submits..., 2012). Por isso o número de casos contra a Bolívia é pequeno em comparação com outros países da América do Sul, não obstante as nacionalizações. A saída desses países do órgão não impede que litígios sobre BITs sejam levados a outros tribunais ad hoc de arbitragem, constituídos conforme as regras da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional – United Nations Commission on International Trade Law (Uncitral) ou conforme padrão definido no próprio acordo de investimento.

De acordo com acompanhamento da UNCTAD e do Observatório Político Sul-Americano (Opsa), as principais medidas de nacionalização adotadas no Equador se iniciaram após a aprovação da Lei de Hidrocarbonetos pelo Congresso Nacional, em 29 de março de 2006. Naquele momento, definiu-se que a participação do Estado no faturamento da exploração de petróleo que excedesse o acordado nos contratos de partilha seria elevada de 50% para 99%. Em junho de 2010, o governo renegociou com empresas privadas a substituição dos contratos de partilha então vigentes na exploração de petróleo para contratos de prestação de serviço.[12] Ao todo, segundo informações do jornal *El comércio*, 33 contratos deveriam ser renegociados, inclusive com a Repsol-YPF e com a Petrobras (Opsa, 2010a). Nesse ínterim, entre 2008 e 2012, cinco foram os casos iniciados por investidores estrangeiros no Ciadi contra o governo.

12. Memorando da Assembleia Nacional no PAN-FC-2010-260, de 25 de junho de 2010 (UNCTAD, 2012a, p. 4-5).

Na Bolívia, durante a crise mantiveram-se as nacionalizações no setor de hidrocarbonetos,[13] iniciadas em 2006,[14] quando seis refinarias foram estatizadas para reverter privatizações promovidas durante o governo de Hugo Bánzer (1997-2001); de metalurgia, iniciadas em fevereiro de 2007;[15] e no setor de geração de energia.[16] Além disso, em setembro de 2010 o presidente Evo Morales decretou a compra forçada de ações da Fábrica Nacional de Cimentos, do Departamento de Chuquisaca, cujo capital era parcialmente controlado por investidores mexicanos (47%). A nacionalização do setor de cimentos, controlado pelas multinacionais Lafarge, da França, Holcim, da Suíça, e Cemex, do México, teve início em abril de 2008 (Opsa, 2010b). No Ciadi, entre 2006 e 2012 foram iniciados três casos contra o país, número relativamente pequeno porque o país deixou o órgão no início do processo de nacionalização.

Por fim, na Venezuela, durante a crise, houve nacionalizações no setor de siderurgia e metalurgia, justificadas por descumprimento de questões trabalhistas; de cimento, após acusações de conluio; e de fertilizantes e alimentos.[17] Desde 2007, foram iniciados trinta processos contra o país no Ciadi, por empresas sujeitas às desapropriações. A nacionalização de metalúrgicas foi anunciada em 21 de maio de 2009, durante reunião do presidente Hugo Chavez com sindicalistas, depois de acusações de que as empresas estrangeiras Matesi, Comsigua, Orinoco Iron, Venprecar e Tubos Tavsa haviam atrasado o pagamento de salários. A siderúrgica Sidor, a principal do país, por sua vez foi nacionalizada dia 3 de abril, também após acusações de descumprimento de direitos trabalhistas feitas pelo Sindicato Único de Trabalhadores da Indústria Siderúrgica e Similares (Sutiss) (Opsa, 2008, 2009). No segmento de produção de cimentos, em 3 de abril de 2008, foram nacionalizadas a mexicana Cemex, a suíça Holcim e a francesa Lafarge, que controlavam 92% do mercado do cimento na Venezuela e, segundo o governo, adotavam práticas de cartelização (Opsa, 2008).

A UNCTAD também reportou, entre 2008 e 2011, revisões em marcos regulatórios nos setores de seguros e de infraestrutura portuária no Peru e na Argentina que implicaram, em alguns casos, a revisão de contratos com empresas estrangeiras e motivaram novas demandas judiciais. No Peru, o Ministério de Transportes e Comunicações definiu que, para candidatarem-se para concessões em infraestrutura portuária, empresas estrangeiras deveriam associar-se à Empresa Nacional de Puertos (Enapu).[18] Na Argentina, a agência regulatória do setor de seguros estabeleceu novos critérios para as atividades de resseguro (UNCTAD, 2012a, p. 5) e o governo limitou a propriedade de terras por estrangeiros a 15% do total de terras produtivas (UNCTAD, 2012a, p. 3). Na maioria desses países, as medidas redefiniram marcos regulatórios frágeis, adotados às pressas em momentos de crise fiscal, durante os anos 1990, para atrair investidores para os programas de privatização.

4 CONCLUSÕES

Em linhas gerais, pode-se dizer que os países centrais, grandes investidores, têm definido os modelos de acordos de investimento com a América do Sul. Em poucos casos o poder de barganha do país hospedeiro redefiniu cláusulas formuladas pelos grandes investidores. Em comum, Estados Unidos, Japão e Reino Unido defendem a

13. Em 1ª de maio de 2008 foram nacionalizadas as petroleiras Chaco, Andina, Transredes e Companhia Logística de Hidrocarbonetos Boliviana (CLHB) e da telefônica Entel por meio dos Decretos Supremos nº 29.541, nº 29.542 e nº 29.544.

14. Decreto Supremo nº 28.701, que determinou que toda a cadeia dos hidrocarbonetos, compreendendo sua exploração, produção, comercialização, transporte, armazenagem e industrialização, deveria passar ao controle da Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) (Opsa, 2006)

15. Decreto Supremo, nº 29.026.

16. Em 1ª de maio de 2010 foram nacionalizadas as geradoras elétricas Guaracachi, Corani e Valle Hermoso e a distribuidora Empresa de Luz e Força Elétrica de Cochabamba (ELFEC); e em 2 de maio de 2010, a fundição Vinto-Antimonio (Opsa, 2007; UNCTAD, 2012a, p. 4-5).

17. Decreto nº 7.700, de 4 de outubro de 2010; Decreto nº 7.713, de 11 de outubro de 2010; e Decreto nº 7.751, de 28 de outubro de 2010 (UNCTAD, 2012a, p. 3).

18. Decreto Supremo, nº 019-2010-MTC (UNCTAD, 2012a, p. 4-5).

adoção de TN e Não Discriminatório aos investimentos estrangeiros, o que reflete seu papel como exportadores de capital. Esses princípios, remanescentes dos acordos firmados no pós-Segunda Guerra (FMI e GATT), se expressam tanto no repúdio ao "nacionalismo", através de cláusulas que garantem que investidores estrangeiros receberão o mesmo tratamento dispensado a seus nacionais, quanto no rechaço à discriminação contra terceiros países, por cláusulas que estendem vantagens concedidas a outros países a seus nacionais. O grau de adequação da legislação doméstica dos países centrais a tais princípios, no entanto, é variável. Em todos os acordos, Japão e Estados Unidos elencam listas de setores para os quais o tratamento nacional não se aplica. No caso do Japão, algumas ocupam mais de setenta páginas. Tais exceções têm sido usadas pelos Estados Unidos como barganha para conseguirem acesso a setores importantes da região, como mineração. A China, por sua vez, não se compromete em seus acordos a conceder tratamento nacional a investimentos estrangeiros.

Os BITs celebrados pela América do Sul nos anos 1990 não impediram as nacionalizações promovidas na região, especialmente no Equador, na Bolívia e na Venezuela, mas definiram um marco legal para que disputas fossem levadas à arbitragem internacional. O ônus das disputas não foi maior para os governos porque Equador e Bolívia denunciaram o convênio do Ciadi no início das nacionalizações, em movimento concertado com a Alba. As desapropriações foram na contramão das políticas de investimentos adotadas por outros PEDs durante a crise, como a Rússia, a China e a Índia, que mantiveram os programas de liberalização. Ainda assim, desconsiderando os países que socializaram algumas atividades econômicas, a América do Sul permanece relativamente aberta ao capital estrangeiro, em comparação com os países da OCDE e a Rússia, a China e a Índia, conforme avaliação da própria OCDE.

REFERÊNCIAS

BOLIVIA SUBMITS a notice under Article 71 of the ICSID Convention. **ICSID news release**, 9 jul. 2012.

ECUADOR SUBMITS a notice under Article 71 of the ICSID Convention. **ICSID news release**, 9 jul. 2012.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **The IMF's approach to capital account liberalisation**. Washington, D.C.: FMI, 2005.

GALLAGHER, K. **Regaining control? Capital controls and the global financial crisis**. Political Economy Research Institute, University of Massachussets Amherst, 2011 (Working Paper Series, p. 31).

JACKSON, J. H. **The world trading system**: law and policy of international economic relations. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2000.

KINDLEBERGER, C. P.; GOLDBERG, P. M. Toward a GATT for investment: a proposal for supervision of the international corporation. *In*: KINDLEBERGER, C. P. (Ed.). **Multinational excursions**. Cambridge: MIT Press, 1984.

MOLINARIO, A. D.; VELAZCO, M. L. Argentina. *In*: CARTER, J. H. (Ed.). **The international arbitration review**. 3. ed. London: Law Business Research, 2012.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **FDI regulatory restrictiveness index**. Disponível em: <www.oecd.org/investment/index>. Acesso em: 1 set. 2012.

OPSA – OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. **Governo Morales decreta nacionalização dos hidrocarbonetos**. 1 maio 2006.

_____. **Presidente Morales nacionaliza empresa metalúrgica**. 9 fev. 2007.

_____ **Chávez nacionaliza empresa siderúrgica e indústria do cimento**. 30 abr. 2008.

_____. **Chávez anuncia nacionalização de empresas metalúrgicas**. 21 maio 2009.

_____. **Governo inicia renegociação dos contratos de empresas petroleiras privadas que atuam no país**. 24 ago. 2010a.

_____. **Bolívia**: governo nacionaliza ações privadas da Fábrica Nacional de Cimento. 1 set. 2010b.

SILVA, E. A. da. O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios. **Cena internacional**, v. 8, n. 2, p. 84-123, 2006.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Investment policy monitor,** n. 6, 2011b. Disponível em: <www.unctad.org/diae>.

_____. **Investment policy monitor** n. 7, 2012a. Disponível em: <www.unctad.org/diae>.

_____. **Investment instruments online**. Disponível em: <http://www.unctadxi.org/templates/DocSearch____779.aspx>. Acesso em: 5 set. 2012b.

UNCTADSTAT**. Inward and outward foreign direct investment flows, annual, 1970-2011**. 2012. Disponível em: <http://unctadstat.unctad.org>.

VENEZUELA SUBMITS a notice under Article 71 of the ICSID Convention. **ICSID news release**, 26 jan. 2012.

VENEZUELA QUEDA desvinculada desde hoy del Ciadi. **El universal**, 25 jul. 2012. Tradução do autor.

VINER, J. **International economics**. Illinois: The Free Press, 1951.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FUNG, K.; IIZAKA, H.; TONG, S. **Foreign direct investment in China**: policy, trend and impact. *Paper* apresentado na conferência China's Economy in the 21st Century, Hong Kong, 24 june 2002.

LAFER, C.; FONSECA JÚNIOR, G. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. *In*: FONSECA JÚNIOR, G.; CASTRO, S. H. (Ed.). **Temas de política externa II**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. v. 1.

OECD; WTO; UNCTAD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WORLD TRADE ORGANIZATION; UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Report on G-20 trade and investment measures**. 14 Sept. 2009.

_____. **Report on G-20 trade and investment measures**. 8 Mar. 2010.

OECD; WTO. **Third report on G-20 measures**. 14 June 2010a.

_____. **Fourth report on G-20 measures**. 4 Nov. 2010b.

_____. **Sixth report on G-20 measures**. 25 Oct. 2011.

OPSA – OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. **Banco de eventos**. Disponível em: <www.opsa.com.br>. Acesso em: 13 set. 2012.

PANAGARIYA, A. **India's trade reform**: progress, impact and future strategy. 2004 (International Trade, EconWPA).

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Measuring restrictions on FDI in services in developing countries and transition economies**. UNCTAD Current Studies on FDI and Development, UNCTAD, 2006.

_____. **Bilateral investment treaties 1995-2006**: trends in investment rulemaking. 2007.

_____. **Investment policy monitor,** n. 3, 2010. Disponível em: <www.unctad.org/diae>.

_____. **Investment policy monitor,** n. 5, 2011a. Disponível em: <www.unctad.org/diae>.

_____. **Country-specific lists of bilateral investment treaties**. Disponível em: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/>. Acesso em: 5 set. 2012c.

APÊNDICE

TABELA A.1

BITs com a América do Sul: por região do signatário

Região do signatário	Número de acordos	Frequência relativa	Frequência acumulada
Europa	137	48.58	48.58
América Latina e Caribe	77	27.30	75.89
Ásia	43	15.25	91.13
África	10	3.55	94.68
América do Norte	9	3.19	97.87
Oceania	6	2.13	100,00
Total	**282**	**100,00**	

Fonte: UNCTAD (2012b). Elaboração do autor.

TABELA A.2

Atividade econômica e índice de restrição ao IED

Ano	Setor primário			Setor secundário		
	OCDE[1]	América do Sul	Demais	OCDE[1]	América do Sul	Demais
1997	0,183	0,099	0,371	0,072	0,008	0,210
2003	0,156	0,099	0,314	0,055	0,008	0,147
2006	0,144	0,099	0,243	0,045	0,008	0,116
2010	0,133	0,102	0,204	0,038	0,016	0,072
2011	0,133	0,102	0,203	0,038	0,016	0,073
2012	0,134	0,117	0,179	0,038	0,016	0,076
Ano	Setor terciário			Índice geral		
	OCDE[1]	América do Sul	Demais	OCDE[1]	América do Sul	Demais
1997	0,165	0,092	0,462	0,139	0,066	0,365
2003	0,132	0,082	0,364	0,112	0,062	0,286
2006	0,115	0,079	0,297	0,098	0,060	0,229
2010	0,091	0,080	0,207	0,082	0,064	0,164
2011	0,091	0,076	0,207	0,082	0,062	0,164
2012	0,091	0,076	0,205	0,082	0,065	0,160

Fonte: OCDE (2012). Elaboração do autor.
Nota: [1] Exceto Chile.
Obs.: {0 = aberto ao IED; 1 = fechado ao IED}.

TABELA A.3
Índice da OCDE de restrições ao IED: anos disponíveis

País	1997	2003	2006	2010	2011	2012	Variação 2006-2012 (%)
China	0,633	0,568	0,452	0,409	0,409	0,408	–10
Arábia Saudita	.	.	.	0,342	0,342	0,342	.
Indonésia	0,49	0,328	0,328	0,311	0,311	0,311	–5
Índia	0,484	0,422	0,3	0,301	0,3	0,297	–1
Japão	0,282	0,281	0,27	0,265	0,265	0,265	–2
Nova Zelândia	0,249	0,249	0,249	0,24	0,24	0,249	0
Islândia	0,231	0,231	0,231	0,231	0,231	0,231	0
México	0,301	0,259	0,225	0,225	0,225	0,225	0
Jordão	.	.	.	.	.	0,219	.
Tunísia	.	.	.	0,2	0,2	0,207	.
Malásia	.	.	.	.	.	0,182	.
Rússia	0,338	0,338	0,294	0,18	0,18	0,178	–39
Canadá	0,255	0,25	0,25	0,166	0,166	0,166	–34
Coreia do Sul	0,532	0,148	0,143	0,143	0,143	0,143	0
Cazaquistão	.	.	.	0,137	0,137	0,137	.
Austrália	0,266	0,246	0,237	0,128	0,128	0,128	–46
Israel	0,113	0,118	0,118	0,118	0,118	0,118	0
Ucrânia	.	.	.	0,116	0,116	0,116	.
Peru	.	.	.	0,107	0,107	0,107	.
Áustria	0,158	0,149	0,149	0,106	0,106	0,106	–29
Mongólia	.	.	.	.	.	0,096	.
Estados Unidos	0,089	0,089	0,089	0,089	0,089	0,089	0
Brasil	0,113	0,087	0,083	0,094	0,086	0,086	4
Suíça	0,154	0,154	0,154	0,083	0,083	0,083	–46
Quirguistão	.	.	.	.	.	0,082	.
Noruega	0,089	0,089	0,089	0,08	0,08	0,08	–10
Turquia	0,283	0,283	0,105	0,082	0,077	0,077	–27
Dinamarca	0,077	0,077	0,077	0,072	0,072	0,072	–6
Polônia	0,165	0,083	0,076	0,072	0,072	0,072	–5
Chile	0,073	0,073	0,073	0,068	0,068	0,068	–7
Marrocos	.	.	.	0,067	0,067	0,067	.
Letônia	.	0,109	0,067	0,065	0,065	0,065	–3
Egito	0,144	0,132	0,062	0,062	0,062	0,062	0
Reino Unido	0,081	0,081	0,077	0,061	0,061	0,061	–21
Suécia	0,079	0,079	0,079	0,059	0,059	0,059	–25
República Tcheca	0,089	0,066	0,066	0,055	0,055	0,055	–17
África do Sul	0,102	0,102	0,102	0,054	0,054	0,054	–47
Itália	0,056	0,056	0,052	0,05	0,05	0,05	–4
Hungria	0,154	0,061	0,061	0,049	0,049	0,049	–20

(continua)

(continuação)

País	1997	2003	2006	2010	2011	2012	Variação 2006-2012 (%)
Eslováquia	0,067	0,055	0,049	0,049	0,049	0,049	0
França	0,055	0,055	0,045	0,045	0,045	0,045	0
Irlanda	0,05	0,05	0,05	0,043	0,043	0,043	–14
Lituânia	.	.	.	0,041	0,041	0,041	.
Bélgica	0,148	0,046	0,042	0,04	0,04	0,04	–5
Grécia	0,078	0,078	0,058	0,039	0,039	0,039	–33
Argentina	0,013	0,025	0,025	0,025	0,025	0,038	52
Colômbia	.	.	.	0,024	0,024	0,024	.
Alemanha	0,03	0,03	0,03	0,023	0,023	0,023	–23
Estônia	0,067	0,03	0,026	0,022	0,022	0,022	–15
Espanha	0,036	0,036	0,036	0,021	0,021	0,021	–42
Finlândia	0,178	0,178	0,055	0,019	0,019	0,019	–65
Holanda	0,02	0,02	0,02	0,015	0,015	0,015	–25
Romênia	.	.	.	0,008	0,008	0,008	.
Portugal	0,043	0,043	0,007	0,007	0,007	0,007	0
Eslovênia	0,097	0,02	0,013	0,007	0,007	0,007	–46
Luxemburgo	0,003	0,003	0,004	0,004	0,004	0,004	0
Média total	0,16583	0,13667	0,1167	0,10229	0,10202	0,10548	–10
Média OCDE	0,13671	0,11077	0,09721	0,08165	0,0815	0,08177	–16
Média não OCDE	0,28963	0,23456	0,19033	0,14128	0,14078	0,14214	–25

Fonte: OCDE (2012). Elaboração do autor.

Obs.: [1] As regiões cinzas referem-se aos países que não integram a OCDE.

[2] {0 = aberto ao IED; 1 = fechado ao IED}.

TABELA A.4

Casos registrados no Ciadi contra Estados da América do Sul (1972-2012)

Ano de registro	Estado reclamado								
	Argentina	Venezuela	Equador	Peru	Bolívia	Paraguai	Chile	Uruguai	Total
1996	0	1	0	0	0	0	0	0	1
1997	2	0	0	0	0	0	0	0	2
1998	1	0	0	2	0	1	1	0	5
1999	2	0	0	0	0	0	0	0	2
2000	0	2	0	0	0	0	0	0	2
2001	2	0	1	0	0	0	1	0	4
2002	5	0	1	0	1	0	0	0	7
2003	17	0	1	2	0	0	0	0	20
2004	8	1	1	0	0	0	1	0	11
2005	4	1	2	0	0	0	0	0	7
2006	0	1	3	1	1	0	0	0	6
2007	4	3	0	1	1	2	0	0	11
2008	1	2	4	0	0	0	0	0	7
2009	2	2	1	0	0	0	0	0	5
2010	0	4	0	2	1	0	0	1	8
2011	0	9	0	3	0	0	0	0	12
2012	0	10	0	2	0	0	0	0	12
Total	**48**	**36**	**14**	**13**	**4**	**3**	**3**	**1**	**122**

Fonte: Banco Mundial – International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Cálculo do autor.

A TRANSIÇÃO DE PODER NA DÉCADA QUE SE INICIA

Walter Antonio Desiderá Neto*

RESUMO

A partir da apresentação de algumas importantes e diferentes contribuições teórico-analíticas a respeito da transição de poder em curso no sistema internacional desde o final da Guerra Fria, este artigo objetiva analisar de que forma determinados acontecimentos recentes (2011-2012) podem influenciar a direção dessas transformações na década que se inicia.

Palavras-chave: transição de poder; redistribuição de poder; relações internacionais contemporâneas.

ABSTRACT[i]

After presenting some important and different theoretical contributions about the ongoing power transition in the international system since the end of the Cold War, this article intends to analyze how recent events (2011-2012) can influence the direction of theses transformations may take in the decade to come.

Keywords: power transition; power redistribution; contemporary international relations.

JEL: F51, F59

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

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Depois da quebra do banco Lehman Brothers em setembro de 2008 e da crise financeira internacional que a este evento se seguiu, tornou-se explícito o fato de que a supremacia econômica do bloco ocidental estava sofrendo perdas irreparáveis relativas à ascensão das economias emergentes. Em outras palavras, a subsequente recuperação destes dois blocos em duas velocidades de crescimento bastante distintas em 2009 e 2010 acelerou o processo de redistribuição de poder econômico em favor dos emergentes.

Do ponto de vista político, contudo, as consequências desse fenômeno são ainda incertas. Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar de que maneira determinados acontecimentos recentes (2011-2012) podem influenciar o curso das transformações correntes no sistema internacional na década que se inicia. Após esta introdução, a segunda seção se dedica a apresentar algumas contribuições teórico-analíticas a respeito dos efeitos do fim da Guerra Fria sobre a distribuição de poder na arena internacional dos anos 1990. A terceira seção, por seu turno, tem o mesmo formato, mas seu foco está nos efeitos de um grupo de acontecimentos dos anos 2000 sobre o sistema internacional. A quarta seção busca trazer eventos importantes recentes a fim de avistar possíveis mudanças ou reforços no destino da redistribuição de poder. Por fim, a última seção se dedica a tecer algumas considerações como forma de conclusão.

2 AS MUDANÇAS NO SISTEMA INTERNACIONAL COM O FIM DA GUERRA FRIA

Com o esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991 e o final definitivo da Guerra Fria, poucos duvidavam naquele momento de que o sistema internacional estivesse passando por uma profunda transformação, especialmente com relação à configuração bipolar da balança de poder. Diante desse contexto, diferentes abordagens teóricas das relações internacionais competiram para a definição e a caracterização da nova distribuição de poder na arena internacional e o futuro do sistema.

Do lado dos neorrealistas, Mearsheimer (1990), criador da teoria do realismo ofensivo, defendia que a ausência de guerras na Europa durante o período da Guerra Fria teria sido consequência de três fatores: a distribuição bipolar do poder militar no continente; a relativa igualdade militar entre os dois polos; e o fato de que cada uma das superpotências possuía armas nucleares de destruição em massa, fazendo um conflito direto significar certa destruição mútua. O eventual abandono do continente pelas duas superpotências, com o fim do conflito, conformaria um sistema multipolar entre as grandes potências europeias. Dessa forma, com base na experiência multipolar europeia do século XIX, Mearsheimer previa um cenário de instabilidade para aquele continente e, em função da centralidade destas potências na distribuição de poder internacional, para o mundo. Aos Estados Unidos, então única superpotência, caberia a tarefa de pacificar a região diante das crises políticas que se seguiriam, em especial na região dos Bálcãs.

Layne (1993), também de abordagem neorrealista, afirmava que o colapso da URSS tinha transformado a configuração de poder do sistema internacional de bipolar para unipolar, pois apenas os Estados Unidos passaram a possuir proeminência em todas as categorias de recursos de poder. Contudo, para Layne, a unipolaridade duraria pouco e daria lugar à multipolaridade até o final da década de 2000. Baseado na teoria de Waltz (1979) e em experiências históricas de momentos unipolares, ele defendia que, em função das características do sistema internacional (anarquia com distribuição desigual de poder entre unidades soberanas

funcionalmente iguais), os países se sentiriam inseguros com a presença de uma superpotência e procurariam contrabalançar a posição dos Estados Unidos, processo este conducente à emergência de novas grandes potências. Com o surgimento de novos poderes, a posição americana preponderante seria relativamente reduzida, tornando o sistema multipolar.

Do lado dos liberais, Fukuyama (1992), entusiasmado com a vitória do bloco capitalista sobre o socialista e utilizando elementos tanto da filosofia clássica de Platão e Sócrates como da filosofia idealista de Hegel, argumentava que o liberalismo econômico e o regime político democrático eram as últimas fases do desenvolvimento histórico da organização societária da humanidade. Nesse sentido, tendo como nível de análise a natureza humana e os fatores domésticos dos países, ele acreditava que, com a derrota do socialismo, as sociedades de todas as nações, inclusive as dos países fundamentalistas islâmicos, acabariam desejando buscar o modelo da democracia liberal. Baseado no princípio kantiano da paz democrática, Fukuyama argumentava que, com esta inevitável democratização generalizada dos regimes políticos no mundo, em algum tempo não haveria mais guerras, independentemente da configuração que tomasse a balança de poder no sistema internacional. Portanto, com o final da Guerra Fria, as relações internacionais estariam próximas de serem baseadas apenas na cooperação.

Com abordagem sistêmica, Ikenberry (1999, p. 43), criador da teoria liberal do institucionalismo constitucional, defendia, em momento um pouco posterior, que apesar do colapso da bipolaridade e das mudanças dramáticas na distribuição de poder com o fim da Guerra Fria, as relações dos Estados Unidos com a Europa e o Japão continuaram cooperativas, estáveis, interdependentes e altamente institucionalizadas. Para ele, a política da balança de poder, típica do período anterior, não seria mais preponderante porque a ordem promovida pelo multilateralismo ocidental teria características constitucionais, em outras palavras,

> uma estrutura de instituições e de sistemas políticos abertos que restringem o poder e facilitam "oportunidades de voz", dessa forma mitigando as implicações das assimetrias de poder e reduzindo as oportunidades do país líder para abandonar ou dominar o sistema (Ikenberry, 1999, p. 45. Tradução nossa).

Para o autor, os Estados Unidos impuseram limites ao exercício de seu próprio poder, ganhando a confiança de seus parceiros de que não iria dominá-los nem abandoná-los. Esta contenção estratégica teria sido possível por causa da forte aproximação entre estes países proporcionada pelas instituições. A Europa e o Japão, por sua vez, aceitaram esta ordem porque ela era baseada em aspectos liberais (transparência e confiança). Portanto, estes valores teriam se reforçado com o tempo, uma vez que foram se incrustando em estruturas mais amplas da política e da sociedade. Afinal, Ikenberry acreditava, em razão desta institucionalização das relações internacionais, ser muito difícil a ocorrência de uma guerra sistêmica entre potências inseridas na ordem multilateral ocidental no futuro.

Atento à revolução que as novas tecnologias de comunicação estariam causando na criação e na distribuição da informação, bem como em seu acesso, Rosenau (1990) propôs que as relações internacionais após a Guerra Fria seriam caracterizadas pela turbulência. Dessa forma, ele defendia que estaria ocorrendo uma transformação da ordem mundial resultante do aumento de sua complexidade (crescente número de atores) e de seu dinamismo (variabilidade desses atores ao longo do tempo). Essa mudança provocava, por conseguinte, a bifurcação da ordem mundial em um sistema estatocêntrico e outro multicêntrico. A emergência deste último, por seu turno, seria tributária de mudanças no nível micro (ou de orientação) das relações sociais, povoado por atores não estatais que ganharam poder ou autoridade por causa de uma revolução nas habilidades interpretativas e analíticas dos indivíduos e das coletividades, a qual lhes possibilitaria desafiar, circunscrever

ou ignorar práticas e instituições do nível macro (ou estrutural), marcado pela presença estatal. Portanto, o autor chamava a atenção para a dispersão das fontes formais de autoridade em favor de atores não estatais e seu caráter transformador da ordem internacional.

Dentre essas e outras tentativas de compreender o mundo que se moldava, um dos modelos propostos que se tornou mais aceito para caracterizar a distribuição de poder na década de 1990 foi o de Huntington (1999). Segundo esse autor, após um breve momento unipolar americano representado pela Guerra do Golfo em 1990, o sistema se configurou como unimultipolar, com uma superpotência (Estados Unidos) e algumas grandes potências regionais. Nesse sistema,

> a resolução de questões-chave internacionais requeria ação da superpotência, mas sempre combinada com outros grandes países; a única superpotência podia, contudo, vetar a ação concertada dessas grandes potências em questões-chave. Os Estados Unidos, claro, eram o único país com proeminência em cada domínio do poder – econômico, militar, diplomático, ideológico, tecnológico e cultural – com alcance e capacidade para promover seus interesses em virtualmente toda parte do mundo. Em um segundo nível estavam potências regionais que eram proeminentes em determinadas áreas do mundo sem serem capazes de estender seus interesses e capacidades globalmente como os Estados Unidos. Entre elas incluíam-se o condomínio germânico-francês na Europa; Rússia na Eurásia; China, e potencialmente Japão, no Leste Asiático; Índia, no Sul da Ásia; Irã, no Oriente Médio; Brasil, na América Latina; e África do Sul e Nigéria, na África. Em um terceiro nível estavam potências regionais secundárias cujos interesses às vezes podiam colidir com os dos países regionais mais poderosos (Huntington, 1999, p. 36. Tradução nossa).

Huntington afirmava, ainda, que a unimultipolaridade também seria uma configuração temporária que, dentro de mais ou menos duas décadas (portanto, até no máximo 2020), daria lugar à multipolaridade plena. Este processo seria acelerado caso os Estados Unidos agissem unilateralmente, como se o mundo fosse unipolar, pois dessa forma estimulariam a oposição das grandes potências (cooperação anti-hegemônica) e seu esforço para reduzir a grande assimetria existente entre elas e a superpotência.

3 AS TRANSFORMAÇÕES NOS ANOS 2000

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos para lhes dar resposta e obter apoio de algumas grandes potências ocidentais[1] na execução da Doutrina Bush e na Guerra Contra o Terror, e após os fracassos recorrentes ao longo dos anos que se seguiram, nas guerras no Afeganistão (2001-) e no Iraque (2003-2012), passou-se a contestar se a supremacia do poder americano seria aplicável de forma unilateral, ainda que o país contasse com o apoio de algumas grandes potências. Conforme argumenta Buzan (2007), o desrespeito americano às instituições internacionais multilaterais nestas duas ocasiões abalou a capacidade de liderança global do país, em especial com relação aos parceiros tradicionais da Europa Ocidental.

Além disso, o pujante crescimento econômico asiático, especialmente o chinês, e a crise financeira mundial de 2008, iniciada pela bolha hipotecária do mercado americano, deixaram clara a ocorrência de uma redistribuição de poder econômico no sistema internacional nos anos 2000. Ademais, a velocidade dessas transformações passou a ocorrer com maior intensidade no final da década, após a crise. Por isso, novamente pesquisadores e analistas das relações internacionais se dedicaram a tentar compreender o contexto internacional em transformação.

1. França e Alemanha não apoiaram a invasão do Iraque em 2003, por exemplo.

De uma forma geral, a grande maioria das análises tem concordado com a ideia de que está ocorrendo uma redistribuição ou transição de poder na estrutura do sistema, conformando progressivamente uma ordem multipolar com seus polos ainda em definição. Outra característica fundamental é o surgimento de potências emergentes,[2] ou seja, essa redistribuição de poder não está ocorrendo entre as potências tradicionalmente estabelecidas. As evidências apontam para a perda de poder relativo (especialmente econômico) dos Estados Unidos, da Europa e do Japão e de ganho das potências emergentes (sejam médias ou grandes), fundamentalmente (e em ordem de importância, conforme a argumentação de Almeida, 2010, p. 153) China, Índia, Rússia e Brasil, um pouco menos na África do Sul, considerada na lista mais como representante do continente africano (sua maior economia) – os chamados BRICS. Além disso, os arranjos cooperativos e as coalizões políticas de geometria variável[3] que todos esses países têm estabelecido entre si, bem como com potências menores, têm conferido ainda mais complexidade e indefinição às características da multipolaridade em gestação.

Em função da ascensão destes novos poderes no sistema internacional,[4] renovado interesse tem aparecido com relação à conceituação apropriada para definir a posição dos países nesta redistribuição de poder da política internacional. Retomando a clássica categorização proposta por Keohane (1969, p. 295-296), as potências, analisadas de acordo com seu papel sistêmico, podem ser identificadas dentro de quatro grupos: *i*) grandes potências, determinantes para dar o formato do sistema; *ii*) potências secundárias, incapazes de dominar o sistema individualmente, mas influentes sobre sua natureza a partir de suas ações individuais ou multilaterais; *iii*) potências médias, com possibilidade de afetar o sistema ao atuarem por meio de pequenos grupos, alianças ou instituições internacionais globais ou regionais; e *iv*) pequenas potências, insignificantes para o sistema, a não ser agindo em grandes grupos nos quais nenhuma delas tem preponderância. Dessa forma, é possível afirmar que as chamadas potências emergentes seriam, de acordo com esta sistematização, potências médias que estão se transformando em potências secundárias.

Jordaan (2003), por seu turno, propõe categorias diferentes para classificar as potências. Para ele, as potências médias são países que "não são nem grandes nem pequenos em termos de poder, capacidade e influência internacional, além de demonstrarem uma propensão a promover coesão e estabilidade no sistema mundial" (Jordaan, 2003, p. 165). Dentre as potências médias, ele distingue as tradicionais das emergentes. Estas surgiram somente após o final da Guerra Fria, apresentando grande influência regional e comportamento na arena internacional de caráter preponderantemente reformista, em especial com relação à ordem econômica. Em assuntos militares, por outro lado, elas tenderiam à neutralidade, dessa forma não se caracterizando como contra-hegemônicas. Portanto, com a classificação destas potências médias emergentes proposta por este autor, com relação ao futuro do sistema internacional pode-se prever certa estabilidade no campo da segurança, mas instabilidade em assuntos referentes ao comércio internacional e aos sistemas financeiro e monetário internacionais. De toda forma, é importante ressaltar que o autor enquadra neste conceito de potência média emergente, dos BRICS, apenas Brasil e África do Sul.

A diferenciação entre potências médias, regionais e emergentes é uma preocupação de Nolte (2010). Para ele, a regionalização das relações econômicas e políticas internacionais ocorrida com o final da Guerra

2. Para uma compilação de diversas visões europeias sobre a multipolaridade, ver Trein, 2011.

3. De acordo com Lima (2010, p. 164), um arranjo cooperativo "envolve a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais". Dessa forma, nele são intercambiadas práticas, recursos, marcas e valores. Por outro lado, a coalizão política implica a "articulação de posições comuns em arenas de negociação no plano global ou regional" (Lima, 2010, p. 164). Portanto, pode-se afirmar que em arranjos cooperativos os laços que ligam as partes são mais diversos e intensos do que nas coalizões políticas. Por fim, com relação à ideia da geometria variável, o formato costuma mudar de acordo com a temática e o regime internacional em pauta.

4. Deve-se ressaltar que a China e a Rússia, por serem membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), são consideradas grandes potências tradicionais. De todo modo, elas são tratadas, ao lado dos demais BRICS, como grandes mercados emergentes.

Fria favoreceu a ascensão de algumas potências regionais[5] – países com responsabilidade pela manutenção da ordem em suas regiões, ademais de proeminência destacada naquela localização, em especial se consideradas suas capacidades materiais. Do ponto de vista da governança global, de toda forma, o autor ressalta que as potências regionais podem ser potências médias ou grandes, de acordo com sua capacidade de influência mundial. Dos BRICS, China e Rússia seriam grandes potências e potências regionais, ao passo que África do Sul, Brasil e Índia seriam, ao mesmo tempo, potências médias, regionais e emergentes.[6] Dessa forma, os três últimos países, em comparação com os primeiros, em função de serem médios teriam maior propensão a enfoques multilaterais e cooperativos em sua atuação global – traço importante a ser considerado ao se tentar vislumbrar o padrão das relações do sistema internacional no futuro.

Para Lima (2010, p. 155), de outra forma, potências médias, regionais ou emergentes, bem como países intermediários, são apenas variações de nomenclatura que buscam compreender a ascensão de novos países relevantes nos planos global e regional da política internacional. A autora defende que os critérios para definir estas potências podem ser agrupados em três categorias: *i*) dimensão das capacidades materiais; *ii*) desempenho de estratégias proativas nos planos multilateral e regional; e *iii*) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais, sejam os semelhantes ou as grandes potências. Um importante traço diferenciador desses países é, para ela, sua inclinação para um revisionismo *soft*, "que se manifesta no comportamento reformista nas instituições internacionais e em posturas diplomáticas assertivas, com base em uma concepção de si mesmos como países contrários ao *status quo* dominante" (Lima, 2010, p. 159).

Segura de que as intenções e a forma de agir destas novas potências são mais importantes para a estabilidade do sistema internacional do que sua ascensão propriamente dita, Narlikar (2010), autora indiana, debruça-se sobre a análise do comportamento negociador – a maneira escolhida para traduzir suas intenções em resultados[7] – de Brasil, China e Índia em diferentes foros da governança global. Com relação à conceituação utilizada para classificar estes países, a autora prefere defini-los como novas potências – "países que adquiriram, a partir da composição de uma base grande e em expansão de recursos (...) e habilidade diplomática, o *status de facto* de atores com poder de veto, cujo acordo é requerido para uma mudança do *status quo*" (Narlikar, 2010, p. 7) – para poder fazer contraste com a ideia de potências estabelecidas, aquelas que constituem o núcleo do sistema internacional.

As conclusões da autora são muito interessantes, pois embora os três países tenham preponderância regional e aspirem a legitimar um *status* de grande potência no sistema internacional, seu comportamento nas negociações tem muitas diferenças – fator importante também para compreender as dificuldades para a coalizão entre estes três países na defesa de interesses comuns. Em um espectro que vai do reformismo *soft* ao revisionismo radical,[8] o Brasil seria o mais conformado dos três países com a ordem vigente: um país intermediador. A Índia, por sua vez, estaria no limite oposto do espectro: defensora da diplomacia do "apenas diga não". A China, por fim, teria se colocado no meio destes dois extremos até a crise de 2008, procurando atuar com baixo perfil na tentativa de não chamar atenção e, dessa forma, fazer com que as teses de que sua ascensão seria uma ameaça fossem descartadas. Contudo, conforme as potências estabelecidas foram demonstrando acomodação à sua ascensão, o país teria passado a se sentir à vontade para imprimir abordagens

5. Para ele, são emergentes as que ascenderam neste contexto.

6. Canadá e Países Baixos seriam exemplos de potências médias tradicionais: médias desde antes do final da Guerra Fria.

7. O conceito é dividido em quatro variáveis: estratégia de negociação; tipo de coalizão; enquadramento normativo ou ideacional; e liderança.

8. Para Narlikar (2010, p. 139), "nenhum [destes] novos poderes, em razão de terem sido submetidos às regras do sistema quando ele foi criado, pode ser completamente uma potência a favor do *status quo*".

mais revisionistas em sua atuação externa – atitude que pode estimular a contenção por parte das grandes potências ocidentais.

Além de todo esse debate sobre os BRICS, duas avaliações sobre a configuração propriamente dita da balança de poder do sistema internacional que procuram ostentar maior sofisticação, avançando um pouco além da discussão sobre a multipolaridade e seus polos, merecem destaque. Antes de apresentá-las, de todo modo, é interessante notar que a própria existência dessas duas visões se explica em grande parte pelo que Rosenau (1990) denominava, conforme anteriormente mencionado, causas da turbulência no sistema internacional: a bifurcação da estrutura de poder internacional em um sistema multicêntrico e outro estatocêntrico e as interações decorrentes entre os dois. Cada uma dessas duas abordagens a serem exibidas se centra em um desses dois sistemas para definir a configuração da distribuição de poder atual na arena internacional.

A primeira delas, de Haass (2008), foca no sistema multicêntrico e defende que o início do século XXI está sendo caracterizado como a era da apolaridade. Para ele, não há dominação por uma, duas ou algumas potências estatais, mas diversos atores que possuem e exercem vários tipos de poder. Dessa forma, em função dos efeitos da globalização, existem numerosos centros com poder significativo. Em outras palavras, o poder está disperso e difuso ao redor do planeta.

É decisiva, portanto, a maneira pela qual atores não estatais, como organizações internacionais (regionais e globais), governos subnacionais, redes transnacionais do crime organizado, organizações da sociedade civil (movimentos sociais e organizações não governamentais, por exemplo), corporações transnacionais, entre outras entidades, detêm parcelas de poder e afetam as relações no sistema internacional. Ademais, nesse cenário, a capacidade de traduzir recursos de poder em influência concreta é cada vez mais incerta. Para evitar consequências negativas dessas transformações, o autor sugere reformas nas instituições multilaterais, de modo a incluir canais de participação formais a todos esses novos centros de poder e impedir a ocorrência de atritos que podem se mostrar problemáticos.

A segunda abordagem, de Grevi (2009), centra-se mais no sistema estatocêntrico e argumenta que o sistema internacional tem se tornado interpolar. Com essa expressão, o autor chama a atenção para o fato de que não é apenas a multipolaridade que caracteriza o sistema, como seria no sistema internacional europeu do século XIX: o atual (ou em formação) sistema multipolar se diferencia pelo contexto de aprofundamento das características da interdependência complexa e da globalização. As questões centrais nesse sistema, portanto, são crescimento econômico, segurança energética e sustentabilidade ambiental, todas as quais têm custos e efeitos interdependentes aos países e requerem ampla cooperação global para a obtenção de sucesso em seu enfrentamento.

Dessa forma, a prosperidade e a segurança das principais potências estariam interligadas como nunca antes. Usando os conceitos propostos por Keohane e Nye (1989, p. 12-13), a argumentação segue no sentido de que os países jamais foram tão sensíveis e vulneráveis. Por isso, a cooperação entre eles para o tratamento dessas grandes questões é fundamental. Ademais, Grevi defende que a ordem multilateral precisa ser reformada para traduzir as transformações na distribuição de poder do mundo e proporcionar um ambiente cooperativo.

As duas visões demonstram, afinal, que permanece correta a tese de Rosenau a respeito da bifurcação do sistema e, assim, da turbulência nas relações internacionais. Conforme também argumenta Nye (2011, p. 113), estariam ocorrendo paralelamente os fenômenos da difusão e da transição de poder. Além disso, não se pode deixar escapar que as duas abordagens chamam a atenção para a necessidade de as instituições multilaterais

de governança sofrerem reformas a fim de se tornarem mais representativas da realidade e, portanto, não se transformarem em arcabouços burocráticos obsoletos.

Kaplan (2005), à diferença destas duas abordagens anteriores, defende que a própria multipolaridade também será uma fase momentânea do sistema internacional. Com a manutenção do crescimento econômico da China e de seus investimentos em capacidades militares, bem como com sua influência indireta ao redor do mundo por meio das suas comunidades de negócios e dos seus postos diplomáticos, o autor acredita que no momento em que a marinha chinesa decidir sair em defesa de seus interesses no oceano Pacífico se assistirá a uma nova Guerra Fria, com a retomada da bipolaridade, desta vez entre o país asiático e os Estados Unidos.

Para o autor, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) acabará cedendo espaço e importância para o Comando do Pacífico dos Estados Unidos – US Pacific Command (Pacom). Além disso, ele acredita que a própria manutenção da aliança transatlântica corre o risco de ser abalada. Por conseguinte, recomenda aos americanos que se esforcem para conservá-la, uma vez que pode vir a ser instrumentalizada como arma de guerra do bloco ocidental. Com a bipolaridade ainda em gestação, mas com a rivalidade presente já no sistema multipolar, é prevista uma grande instabilidade política na primeira metade do século XXI, com palco principal para as tensões militares no oceano Pacífico.

Do ponto de vista de Subramanian (2011), ainda mais radical com relação ao significado da ascensão chinesa, não existiriam condições, domésticas e internacionais, de os Estados Unidos evitarem que a China se torne uma superpotência. Na análise deste autor, a dominância econômica de um país deriva da dimensão: de seu Produto Interno Bruto (PIB), de sua corrente de comércio global e de sua posição credora líquida mundial – recursos produtivos, acesso a mercados e financiamento. Fazendo uma previsão do comportamento destes indicadores até 2030 – e usando prognósticos de certa forma otimistas para os americanos e pessimistas para os chineses – ele chega à conclusão de que, com o declínio dos Estados Unidos, nesse ano o mundo se tornaria praticamente unipolar chinês. Consequentemente, neste momento o yuan se tornaria um rival ao dólar no papel de reserva de valor internacional.

Na visão de Arrighi (2007, p. 279), os americanos deveriam ter percebido, desde 2004, que a invasão do Iraque não seria capaz de atingir seus objetivos e, com isso, ter cancelado a operação. Uma vez que não agiram dessa forma, além de reduzirem a credibilidade sobre seu poder militar, facilitaram a consolidação e a expansão do poder econômico e político da China no Leste Asiático e fora dele. Sem concluir se as relações entre os dois países serão de conflito, contenção ou acomodação, a argumentação do autor quer chamar atenção para o fato de que, por algumas razões determinadas, no governo Bush lidou-se de forma errática com a ascensão chinesa, sem uma estratégia bem definida. Portanto, para ele é fundamental observar o tratamento da questão na administração Obama para que se possa avistar como será o padrão das relações entre estes países nos próximos anos.

Por último, cumpre assinalar que, do lado dos liberais, Ikenberry (2008) defende que, ainda que os chineses sejam capazes de equiparar seus recursos de poder aos dos americanos (ou superá-los), poucos efeitos esse fenômeno terá sobre as relações internacionais da ordem internacional liberal vigente. Para ele, a transição hegemônica entre estes dois países pode ser pacífica, diferentemente de passagens anteriormente observadas, pois a ordem vigente é aberta, integrada e baseada em regras – fatores que permitiriam a ocorrência do processo de substituição de hegemonias sem violência e sem prejuízos para a configuração da ordem em si mesma.

4 A DÉCADA QUE SE INICIA

Uma vez contextualizada a transição de poder pela qual passa o sistema internacional desde o final da Guerra Fria, cumpre analisar alguns acontecimentos recentes selecionados que apresentam potencial para influenciar a definição do curso dessas mudanças sistêmicas na década que se inicia. Merecem destaque: *i*) o recrudescimento da crise financeira internacional desde o final de 2010 (com núcleo na crise da dívida de alguns países da zona do euro); *ii*) a antecipação da conquista chinesa do segundo lugar entre as economias do mundo; *iii*) a assim chamada Primavera Árabe; e *iv*) a aparente inflexão da abordagem adotada pelos Estados Unidos em sua política para o Oriente Médio, representada principalmente pela captura e execução do terrorista Osama Bin Laden e pela retirada de suas tropas do Iraque.

Principalmente em função do resgate aos bancos privados após a crise de 2008[9] (mas também por problemas gerados pela própria adoção do euro entre economias com expressivos diferenciais em termos de produtividade e de taxas de inflação, entre outros indicadores), praticamente todos os países pertencentes à União Europeia (UE) observaram um notável crescimento de seu déficit fiscal em relação ao PIB.[10] Entre 2010 e 2012, a dificuldade de pagamento da dívida soberana atingiu inicialmente países periféricos da zona do euro, em especial a Grécia (o país de maior preocupação no primeiro semestre de 2011), depois Irlanda e Portugal, posteriormente ainda alcançando inclusive algumas das maiores economias do bloco, como Itália, Espanha e até mesmo França. Ao longo de 2011, seguiram-se rebaixamentos em sequência das classificações de risco dos títulos públicos desses países.

Os problemas apresentados pelas instituições europeias e seus programas de resgate em solucionarem a crise da dívida revelaram a ausência de mecanismos sólidos de governança econômica regional e colocaram em dúvida basicamente a própria continuidade da moeda única (Lazarou, 2011). Somente a saída da Grécia da zona do euro, por exemplo, teria efeitos econômicos devastadores para todos os países participantes daquele exercício de integração (Moravcsik, 2012, p. 6). Como resultado deste contexto e das políticas de austeridade adotadas supostamente para solucioná-lo, observou-se uma intensificação da crise econômica, com cenários de recessão em diversos países e crescentes taxas de desemprego.[11] Ademais, a crise colocou novas dificuldades à tímida recuperação que começavam a apresentar os Estados Unidos, contribuindo para a perda de poder econômico relativo do bloco ocidental. Demonstrou, afinal, reveses decorrentes da própria globalização e da intensificação da interdependência econômica internacional mencionadas anteriormente.

Em contrapartida, a China, que na divulgação das estatísticas econômicas sobre o ano de 2010 revelou ter ultrapassado em tamanho a economia japonesa, tornando-se a segunda maior do mundo, apesar de ter sofrido uma pequena desaceleração com a crise, manteve alta sua taxa de crescimento econômico em 2011 (9,2%), mantendo-se o principal motor do crescimento mundial desde o estopim da crise. Dessa forma, distanciou-se ainda mais do Japão e dos europeus, estes com taxas de crescimento muito baixas e, em alguns casos, negativas. Em função da demanda gerada pelo crescimento chinês, beneficiaram-se o Brasil e outros países latino-americanos em função da alta dos preços das *commodities* (ainda que eles tenham apresentado

9. Na zona do euro, 53% dos recursos destinados às recapitalizações dos bancos por ocasião da crise financeira de 2008 foram provenientes de apoios governamentais (Simoens da Silva, 2012, p. 7).

10. A média do resultado geral dos governos da zona do euro foi de um déficit de 2,1% do PIB em 2008 a um déficit de 6,2% em 2010 (Simoens da Silva, 2012, p. 30). Bem acima do nível permitido desde o Tratado de Maastricht, 3% do PIB.

11. A taxa média de desemprego na zona do euro subiu de 7,6% em 2008 a 10,1% em 2010. Na Grécia, no mesmo período, subiu de 7,7% para 12,6%; em Portugal, de 8,5% para 12% (Simoens da Silva, 2012, p. 30).

altos e baixos naquele ano, em média estiveram em patamares historicamente elevados), incluindo o petróleo. Com reservas da ordem de US$ 3 trilhões, a cooperação financeira da China para o enfrentamento da crise europeia, por meio da integralização de capital ao Fundo Monetário Internacional (FMI) ou ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF, criado em função da crise), ainda pode se revelar indispensável. Conforme aponta Simoens da Silva (2012, p. 13), "um processo de contágio que atinja a França com força seria suficiente para deixar as instituições multilaterais e regionais sem recursos para enfrentá-lo".

De qualquer maneira, com o recrudescimento da crise, apesar de inicialmente ter-se intensificado o fenômeno da recuperação econômica em duas velocidades distintas (baixas ou nulas no bloco ocidental, altas e sustentadas entre os emergentes, particularmente na China), fenômeno este que causou a antecipação da ultrapassagem do PIB chinês com relação ao japonês,[12] os indicadores econômicos mundiais ao longo de 2012 vieram apresentando indícios de uma desaceleração do crescimento chinês. Dessa forma, a dependência dos mercados europeu e americano para o crescimento das exportações chinesas vem se mostrando como limitadora da sustentabilidade da coexistência das duas velocidades de recuperação. Em última análise, reduz o ritmo a partir do qual a China alcança os Estados Unidos, ainda que este fenômeno não pareça ter potencial por si só para reverter essa tendência.

Do ponto de vista da política internacional, esses eventos provocaram uma inversão de papéis entre países desenvolvidos e em desenvolvimento como centros dinâmicos da economia internacional, situação que abriu espaço para os emergentes galgarem maior peso e participação em importantes instituições da governança global econômica como o FMI e o Banco Mundial. É provável que se observe, portanto, a redistribuição de poder ser formalizada em foros nucleares do multilateralismo que havia sido promovido pelo Ocidente em Bretton Woods. A substituição do G-8 pelo G-20 como foro de concertação para o enfrentamento de questões econômicas globais desde a crise de 2008 apresenta-se como mais um acontecimento que materializa a transição gradual de poder em favor dos emergentes.

Dentre os acontecimentos internacionais eminentemente políticos deste início de década, o levante das populações de países árabes contra governos autoritários, começando pelas convulsões urbanas na Tunísia no final de 2010, seguidas pelas revoltas na Praça Tahrir no Egito em 2011, depois no Iêmen, na Líbia, na Síria e no Bahrein, merece ser tratado com relevo. Os manifestantes esbarraram na resistência de seus governos, os quais acabaram redundando em graves violações dos direitos humanos. Por isso, os eventos da Primavera Árabe exigiram uma resposta do CSNU da Organização das Nações Unidas (ONU), o qual contava com a presença tanto de representantes das grandes potências tradicionais como de todos os BRICS. Portanto, ainda que estes acontecimentos não tenham interferido diretamente no núcleo da distribuição de poder global, eles são relevantes em função das diferentes reações das potências tradicionais e das emergentes a eles. Em última análise, são indicadores da maneira como essas potências se relacionarão entre si nos próximos anos em temas relacionados com a segurança internacional.

No caso da intervenção na Líbia, autorizada pela Resolução 1973 do CSNU e executada pela OTAN sob a luz do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas,[13] à exceção da África do Sul, abstiveram-se de votar todos os demais BRICS. Esta ocasião demonstrou, de um lado, a capacidade de coalizão dos emergentes e, de outro, a divergência entre eles e as potências ocidentais.[14] A UE, por meio de sua Política Externa e de

12. De acordo com as previsões do famoso relatório do banco Goldman Sachs (2003), a economia chinesa ultrapassaria a japonesa apenas após 2015.

13. A resolução previa, além da interdição do espaço aéreo líbio, do congelamento de ativos e do embargo de armas, a adoção de "todas as medidas necessárias" para a proteção dos civis.

14. Deve-se lembrar que, junto com os BRICS, a Alemanha (membro não permanente do CSNU em 2011) também se absteve da votação, alegando não querer participar de uma guerra.

Segurança Comum (PESC), emitiu documento meses depois da autorização da intervenção no qual definia sua Nova Política de Vizinhança e condenava todas as formas de violação dos direitos humanos nos países árabes – buscando, entre outras coisas, reforçar sua capacidade de estabelecer uma posição comum. Com relação ao caso da Síria em 2012, é notável observar também que, apesar das repetidas e evidentes violações dos direitos humanos que vêm sendo observadas, não houve ainda intervenção internacional, apesar da disposição em fazê-lo das potências ocidentais, em função da relutância de China e Rússia no CSNU. Para Evans (2011), a intervenção ainda não ocorreu por falta de consenso dentro da Liga Árabe – condição para a OTAN intervir por conta própria.

Vale destacar, ainda, que os abusos cometidos pela coalizão ocidental quando da intervenção na Líbia, a primeira de caráter humanitário a ser autorizada pelo CSNU explicitamente com base no conceito (aprovado em 2005 pela AGNU) da Responsabilidade de Proteger (R2P), provocou a reação da representação brasileira junto à ONU, a qual propôs o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP), enfatizando a necessidade de que haja maior discussão sobre a implementação do princípio do R2P com base em seu terceiro pilar, ou seja, com o uso da força. A África do Sul, que anteriormente votara a favor da intervenção no CSNU, mudou de posição após o início dos bombardeios aéreos da OTAN ao país, dando apoio absoluto à proposta brasileira. A discussão centra-se principalmente na verdadeira motivação da intervenção: evitar crimes contra a humanidade ou promover mudanças de regime. No que concerne à coalizão entre os BRICS na promoção desse tipo de iniciativa, apenas a Índia, além da África do Sul, apoia o Brasil. Os outros dois países, principalmente por seu status de grandes potências com poder de veto no CSNU, têm evitado se posicionar. Eles não permitiram a menção ao conceito, por exemplo, no documento final da 4ª Cúpula dos BRICS, que ocorreu em Nova Délhi em 2012. Essa situação reforça a ideia de que, pelo fato de China e Rússia não precisarem formar coalizões com ninguém quando o caso é de segurança internacional, este tema será de baixa prioridade entre os BRICS, ainda mais naquilo que concerne ao funcionamento dos mecanismos de governança da segurança internacional.

Outros aspectos, mais relacionados com a atuação global da superpotência, também contribuem para conferir importância a estes eventos. Conforme demonstra Santos (2010), desde o final da Guerra Fria a exportação de democracia tem sido um dos principais pilares da política externa norte-americana – abordagem intensificada com tons messiânicos pela Doutrina Bush, em especial no que concerne à realização de intervenções militares envolvendo o uso da força para o alcance deste objetivo. A autora também argumenta que, do ponto de vista dos americanos, baseados na ideia da paz kantiana mencionada anteriormente neste artigo, "a promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os Estados Unidos" (Santos, 2010, p. 160). Dessa forma, os eventos pró-democracia observados em 2011 no mundo árabe tornam-se centrais para a política internacional por terem o potencial de significar a realização das expectativas americanas para a região, fator que libera seus esforços para recuperar sua capacidade de liderança global. Conforme argumentado, os americanos se desentenderam com importantes parceiros europeus nos anos 2000 em função de guerras que promoveram no Oriente Médio. Portanto, são temas com potencial de engendrar transformações na própria aliança transatlântica. Além disso, sob a ótica econômica, a possibilidade de a desestabilização política doméstica nestes países levar a crises como as provocadas pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) nos anos 1970 também gera preocupação.

Ademais, não se pode deixar de notar que uma característica marcante destes levantes da Primavera Árabe foi o relevante papel exercido pelas novas tecnologias de comunicação em propiciá-los. De acordo com a

análise de Simmons (2011, p. 590), as novas mídias sociais[15] "conferem poder a atores societários de algumas maneiras importantes: ajudando a superar problemas de ação coletiva e desafiando o controle centralizado do Estado sobre a informação". No caso egípcio, por exemplo, a autora relembra que antes de um dos protestos na Praça Tahrir mais de 100 mil pessoas confirmaram que participariam por intermédio do portal Facebook – fator que contribuiu para reduzir o custo do monitoramento da ação coletiva. Nesse sentido, as novas tecnologias de comunicação – as quais vêm chamando atenção há algumas décadas como grandes propulsoras da globalização – colaboraram para a tomada de consciência dessas populações. Portanto, caracteriza-se como uma observação empírica da difusão de poder em favor de atores não estatais.

Por fim, em maio de 2011 os Estados Unidos anunciaram que, em operação de inteligência de seu exército no território do Paquistão, o terrorista Osama Bin Laden foi localizado, capturado e executado. Meses depois, em dezembro, o presidente Barack Obama decretou a retirada do efetivo militar americano do Iraque, formalizando o final da guerra, iniciada em 2003 pela administração de George W. Bush. As duas iniciativas representam uma inflexão na abordagem americana para o Oriente Médio e estavam previstas na Estratégia de Segurança Nacional (EUA, 2010, p. 4) do governo Obama, quando se afirmava que os Estados Unidos iriam "desorganizar, desmantelar e derrotar a Al Qaeda e todos os seus afiliados" e que a soberania do Iraque seria restabelecida por meio de um "processo envolvendo a remoção de [suas] tropas".

A consecução desses dois objetivos, ambos de grande impacto para a possibilidade de reeleição do presidente norte-americano, abre espaço para os Estados Unidos colocarem um ponto final nas custosas investidas decorrentes da Doutrina Bush – possibilitando também uma reconciliação com os parceiros europeus, em especial no que concerne ao respeito ao multilateralismo no futuro. Além disso, recursos podem ser liberados para que o país, de um lado, se engaje no enfrentamento da crise econômica que assola o país desde 2008 e, de outro, dê mais atenção à transição de poder corrente no sistema internacional, em especial a ascensão chinesa. Neste último aspecto, ressalte-se também estar presente na Estratégia de Segurança Nacional (EUA, 2010, p. 43) a seguinte afirmativa: "vamos monitorar o programa de modernização militar chinês e nos preparar de forma correspondente para assegurar que os interesses dos Estados Unidos e de seus aliados, regional e globalmente, não sejam afetados negativamente".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferentes abordagens e os diversos acontecimentos elencados neste artigo revelam a grande complexidade das transformações em operação nas relações internacionais, especialmente do ponto de vista da redistribuição de poder no sistema internacional. De toda forma, o exercício aqui proposto não teve o intuito de esgotar as possíveis análises sobre a transição de poder, mas de alguma forma trazer alguns grandes eixos de argumentação presentes na literatura especializada.

Além disso, a apresentação destas análises serviu de base para que se tentasse avistar os prováveis efeitos de alguns acontecimentos selecionados recentes para o curso dessas mudanças na política internacional na década que se inicia. De toda forma, não se teve a pretensão de efetuar previsões ou prognósticos concretos:

15. Segundo essa autora (2011, p. 590), o termo mídias sociais se refere ao "uso de tecnologias baseadas na internet e/ou em aparelhos celulares que transformam a comunicação em um diálogo interativo". Ela cita como exemplos o Facebook e o Twitter.

é certo que novos acontecimentos podem surgir e alterar o sentido das mudanças aqui indicados. Conforme relembra Buzan (2007, p. 5), "eventos – como o 11/09 – têm a mania de arruinar com prognósticos". Portanto, reconhece-se que, do ponto de vista dos tomadores de decisão, somente o devido acompanhamento dos fatos permite desenvolver as estratégias que mais contribuam para a obtenção dos objetivos estabelecidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. O BRIC e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global). *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010. cap. 6, p. 131-154.

ARRIGHI, G. **Adam Smith in Beijing**: lineages of the 21st century. Londres: Verso, 2007.

BUZAN, B. A leader without followers? The United States in world politics after Bush. **The global policy institute,** 2007 (Policy Paper, n. 2).

EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **National security strategy.** The White House, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2012.

EVANS, G. **Implementing the responsibility to protect**: lessons and challenges. 2011. Disponível em: <http://www.gevans.org/speeches/speech437.html>. Acesso em: 28 jun. 2012.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Nova York: The Free Press, 1992.

GOLDMAN SACHS. **Dreaming with BRICs**: the path to 2050. Global economics, 2003 (Paper, n. 90).

GREVI, G. **The interpolar world**: a new scenario. Paris: European Union Institute for Security Studies, June 2009 (Occasional paper, n. 79).

HAASS, R. N. The age of nonpolarity: what will follow U.S. dominance. **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, May/June 2008.

HUNTINGTON, S. P. The lonely superpower. **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, v. 78, n. 2, p. 35-49, Mar./Apr. 1999.

IKENBERRY, G. J. Institutions, strategic restraint and the persistence of American postwar order. **International security**, Boston, v. 23, n. 3, 1999.

_____. The rise of China and the future of the West: can the liberal system survive? **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, v. 87, n. 1, Jan./Feb. 2008.

JORDAAN, E. The concept of a middle power in international relations: distinguishing between traditional and emerging middle powers. **Politikon**, Pretoria, Universidade da África do Sul, v. 30, n. 2, p. 165-181, Nov. 2003.

KAPLAN, R. D. How we would fight China. **The Atlantic**, June 2005. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2005/06/how-we-would-fight-china/3959/>. Acesso em: 5 abr. 2012.

KEOHANE, R. Lilliputians' dilemmas: small states in international politics. **International organization**, The MIT Press, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

_____.; NYE, J. **Power and interdependence**. Nova York: Harper Collins Publishers, 1989.

LAYNE, C. The unipolar illusion. Why new great powers will rise. **International security**, Boston, v. 17, n. 4, Sept./Nov. 1993.

LAZAROU, E. Economic crisis and the future of European integration: preliminary thoughts. **Mural internacional**, Rio de Janeiro, UERJ, v. 2, n. 1, p. 12-16, jun. 2011.

LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal/ Ipea, 2010. cap. 7, p. 155-179.

MEARSHEIMER, J. Back to the future. Instability in Europe after the Cold War. **International security**, Boston, v. 15, n. 1, June/Ago. 1990.

MORAVCSIK, A. Europe after the crisis. **Foreign affairs**, Nova York, Council on foreign relations, May/ June 2012.

NARLIKAR, A. **New powers**. **How to become one and how to manage them.** Nova York: Columbia University Press, 2010.

NOLTE, D. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of international studies**, Aberystwyth, British International Studies Association, v. 36, p. 881-901, 2010.

NYE, J. N. **The future of power**. New York: Perseus Books Group, 2011.

ROSENAU, J. N. **Turbulence in world politics**. **A theory of change and continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SANTOS, M. H. C. Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra Fria: doutrinas e uso da força. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. 1, p. 157-191, 2010.

SIMMONS, B. A. International studies in the global information age. **International studies quarterly**, ISA, n. 55, p. 589-599, 2011.

SIMOENS DA SILVA, L. A. **A crise da Zona Euro e o sistema financeiro europeu**. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/artigos/120106_artigodintepanoramaeuropeu.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2012.

SUBRAMANIAN, A. The inevitable superpower. Why China's dominance is a sure thing. **Foreign affairs**, v. 90, n. 5, p. 66-78, Sept./Oct. 2011.

TREIN, F. Unipolaridade e multipolaridade: novas estruturas na geopolítica internacional e os BRICS. *In*: VIANA, A.; CALIXTRE, A.; BARROS, P. S. (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1, p. 19-64.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill, 1979.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
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
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

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

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 2176-9915

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA