

II SEMINÁRIO SOBRE
PESQUISAS EM RELAÇÕES
ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

II Seminário sobre Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Luiza Castello Branco Pereira da Silva
Pablo de Rezende Saturnino Braga

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2011

S474s Seminário sobre Pesquisas em Relações
Econômicas Internacionais (2. : 2020 : Brasília)
II Seminário sobre Pesquisas em Relações
Econômicas Internacionais. – Brasília : FUNAG,
2010.
320p. : il.

ISBN: 978.85.7631.280-2

1. Relações econômicas internacionais. I. Título.

CDU: 339.9(058)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Introdução, 7

Breves Considerações sobre os Impactos Potenciais da Ascensão da China na Economia Brasileira, 9

André Moreira Cunha, Julimar da Silva Bichara, Sandro Eduardo Monsueto, Marcos Tadeu Caputi Lélis

Uma Análise do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no Brasil, 49

Antonio Corrêa de Lacerda e Alexandre Oliveira

Banco do Sul: a Proposta, o Contexto, as Interrogações e os Desafios, 73

Carlos Eduardo Carvalho, Allan Batista Gabriel, Carolina Silva Pedroso, Gabriel Yuji Kobayashi Kaneko

Acordos do Mercosul com Terceiros Países, 109

Edson Peterli Guimarães e Rodrigo M. Zeidan

O Surgimento do *Fair-Trade* na Política Comercial Norte-Americana: Condição Material, Ideias e Instituições, 187

Filipe Almeida Mendonça

Economia Chinesa: o seu Impacto no Setor Calçadista Brasileiro, 221

Jacqueline A. H. Haffner e Denise Scherer de Souza

Instituições, Governança e Crescimento Econômico: Complementaridades Teóricas entre as Ciências Econômicas e Políticas e Comparação da Evidência Empírica Brasileira com a dos Países do Mercosul e Leste Asiático, 241

José Alexandre Ferreira Filho e Thales Castro

América do Sul: Respostas de Política Econômica à Crise Internacional, 265

Sandra Rios

O Papel de Instituições Financeiras Regionais para o Fortalecimento da Cooperação Financeira na América do Sul, 291

Simone S. de Deos e Rubia C. Wegner

Introdução

O II Seminário sobre Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais, organizado pelo Departamento Econômico em parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), deu seguimento ao esforço de reflexão, iniciado por ocasião do I Seminário, que logrou traçar retrato do estado atual das pesquisas sobre o tema. Naquela ocasião, cada instituição expôs as principais linhas de pesquisa em andamento, e os artigos que embasaram as palestras foram consubstanciados no livro *Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais*, publicado pela FUNAG.

A segunda edição do colóquio, que teve lugar em Brasília, em 4 de março de 2010, possibilitou aos centros de pesquisa a apresentação de estudos e trabalhos concluídos ou publicados no ano de 2009, desenvolvidos no âmbito das linhas de pesquisa mencionadas por ocasião do I Seminário. Tal como o primeiro, cumpriu o objetivo de facilitar o intercâmbio de ideias e experiências entre o corpo acadêmico especializado em temas econômico-comerciais e os operadores de política externa e negociadores que se ocupam do assunto, para benefício mútuo.

A presente obra colige os artigos que motivaram as apresentações por ocasião do II Seminário. Abordando temário abrangente, aprofunda o debate inaugurado na primeira edição, ao tratar de questões específicas das relações econômicas internacionais, e disponibiliza ao público leitor elementos de

informação e análise que auxiliarão na compreensão de algumas das principais questões que confrontam os estudiosos do assunto e os profissionais de política externa.

Os trabalhos foram indicados pelas próprias instituições de pesquisa e não corresponderam a temáticas predefinidas pelo Departamento Econômico do Itamaraty. Dessa forma, o conjunto de temas tratados constitui amostra das questões de relações econômicas internacionais que preocupam os pesquisadores brasileiros na atualidade.

Breves Considerações sobre os Impactos Potenciais da Ascensão da China na Economia Brasileira

André Moreira Cunha (UFRGS e CNPq) - andre.cunha@ufrgs.br

Julimar da Silva Bichara (UAM - Espanha) - julimar.dasilva@uam.es

Sandro Eduardo Monsueto (UFG) - monsueto@face.ufg.br

Marcos Tadeu Caputi Lélis (APEX-Brasil) - mcaputi@uol.com.br

Resumo: A ascensão da China à condição de potência econômica tem sido um dos fatos mais marcantes na conformação da estrutura da economia mundial nesse começo de século XXI. O presente artigo avalia as características gerais desse processo e seus impactos sobre a economia brasileira. Inicia-se com uma discussão sobre o modelo de crescimento e internacionalização da China. Argumenta-se que, tanto no ciclo de expansão, entre 2003 e 2008, quanto no de crise e início de recuperação, o comportamento da economia mundial em geral, e da economia brasileira, em particular, tem estado fortemente condicionado pelo movimento de expansão global da China. Na sequência, são fornecidas algumas evidências do padrão de comércio bilateral Brasil-China, por meio de indicadores de desempenho e competitividade, bem como é estimado o grau de convergência cíclica entre essas duas economias. Por fim, são avaliados riscos e oportunidades para o Brasil derivados da ascensão chinesa.

JEL: F14, F41, F59

1. Introdução

A ascensão da China à condição de potência econômica tem sido um dos fatos mais marcantes na conformação da estrutura geoeconômica e geopolítica nesse começo de século XXI. O presente artigo avalia as

características gerais desse processo e alguns dos seus impactos sobre a economia brasileira. Inicia-se com uma discussão sobre o modelo de crescimento e internacionalização da China. Argumenta-se que, tanto no ciclo de expansão, entre 2003 e 2008, quanto na crise financeira global, o comportamento da economia mundial, em geral, e da economia brasileira, em particular, tem estado fortemente condicionado pelo movimento de expansão global da China. Na sequência, são fornecidas algumas evidências do padrão de comércio bilateral Brasil-China, por meio de indicadores de desempenho e competitividade, bem como é estimado o grau de convergência cíclica entre essas duas economias. Para avaliar o comércio bilateral, são utilizados indicadores que comparam os potenciais e a intensidade de comércio entre o Brasil e a China. Sempre que possível, os indicadores são calculados utilizando-se uma desagregação de 3 dígitos segundo a classificação HS (*Harmonized Commodity Description and System Code*). Para a convergência cíclica, utiliza-se a metodologia desenvolvida por Frenkel e Rose (1998) e Calderón (2008), dentre outros. Por fim, considerando os impactos da crise global e os vínculos cada vez mais estreitos entre essas duas economias, conclui-se com uma breve discussão sobre alguns riscos e oportunidades para o Brasil derivados da ascensão chinesa.

2. A Ascensão da China e a Economia Global

A ascensão da China à condição de potência econômica global, com capacidade de projetar sua influência nas diversas dimensões que estruturam a economia e política no mundo contemporâneo, talvez seja o fato mais relevante desse início de século XXI¹. Desde o final da década

¹ A República Popular da China (somente China de agora em diante) é um país continental, com uma área de 9,6 milhões de quilômetros quadrados e abriga a maior população do mundo. Desde o final dos anos 1970, o país vem experimentando um processo intenso de modernização de sua economia, integração aos fluxos internacionais de comércio e investimentos, o que está gerando uma profunda transformação de sua própria realidade sócio-econômica, bem como da ordem econômica e política internacional. Com um crescimento médio de sua renda de 10% ao ano, entre 1979 e 2008, a economia chinesa tornou-se a terceira maior do mundo quando medida em dólares correntes, atrás apenas dos EUA e do Japão, sendo a segunda maior tomando-se seu PIB em paridade poder de compra (tabela 1). Os dados mais recentes do Banco Mundial (World Bank, 2009), que se referem ao ano de 2008, apontam que, com uma população de 1.326 milhões de habitantes, a renda *per capita* chinesa ainda é relativamente modesta: US\$ 2.940 em dólares correntes, ocupando a 127ª posição no *ranking* do Banco Mundial, que considera 210 países; ou de US\$ 6.020 *per capita*, em paridade poder de compra, o que significa a 122ª

de 1970, e com mais intensidade nos últimos anos, as lideranças chinesas optaram por modernizar o país aprofundando sua integração ao mundo em globalização (Zheng Bijian, 2005 e 2006, Shirk, 2007; Leonard, 2008). Nesse contexto, o crescimento econômico por meio de reformas que ampliaram os espaços dos mercados pode ser percebido como “meio” necessário à viabilização de um “fim” maior, qual seja, a recuperação de uma posição hierarquicamente superior na ordem internacional (Wu Jiglian, 2005 e 2006; Leonard, 2008). Da mesma forma, para viabilizar o “rejuvenescimento da nação”, combinando crescimento com manutenção da “ordem interna”, sob o estrito controle do Partido Comunista, as lideranças chinesas estão conscientes de que o país necessita de recursos naturais, novas capacidades tecnológicas, acesso a mercados, etc., o que envolve a construção de uma teia ampla de relações políticas na arena internacional.

Do ponto de vista do presente artigo, cabe destacar que países sul-americanos, em geral, e o Brasil, em particular, respondem à parte dessas necessidades. A fome chinesa por matérias-primas e mercados já se faz sentir com intensidade inédita na região, conforme tem sido sugerido por inúmeros trabalhos (Zweig e Jianhai, 2005; Trinh, Voss e Dick, 2006; CAF, 2006; Devlin, Estevadeordal e Rodriguez, 2006; Lederman, Olarreaga e Perry, 2008; CEPAL, 2006, 2008, 2009). A ampliação dos fluxos de comércio e investimentos é a face econômica mais evidente desse processo. Tal aproximação se dá em um momento de reordenamento dos espaços de poder em nível internacional. Projeções feitas nos últimos anos sugerem que a China deverá se tornar, ainda na primeira metade do século XXI, a

posição. Para se colocar em perspectiva, o PIB *per capita* dos países de renda média foi de US\$ 3.260, e os de renda médio-baixa de US\$ 2.078, em valores correntes. Ainda em termos comparativos, cabe lembrar que a região da América Latina e Caribe possuía, em 2008, uma população de 565 milhões de habitantes e um PIB de US\$ 4.247 bilhões, em valores correntes, e de US\$ 5.977 bilhões, em paridade poder de compra, fazendo com que sua renda *per capita* fosse de US\$ 6.780, em valores correntes, e de US\$ 10.309, em paridade poder de compra. Vale dizer, com uma população equivalente a 42% da chinesa e uma economia de porte semelhante em termos de PIB corrente ou em paridade poder de compra, os latino-americanos desfrutariam, ainda, de níveis de vida superiores aos chineses. Em termos de IDH, a China apresenta um nível médio de desenvolvimento humano, aparecendo na 92ª posição entre os 182 países com dados estimados para o ano de 2007 (UNDP, 2009). Com um indicador de 0,772, o país vem revelando um incremento constante em seu perfil de desenvolvimento. Em 1980 apresentava um IDH de 0,533.

maior economia do planeta². No plano comercial, o país é um dos três maiores global *players*, junto com Alemanha e Estados Unidos. Note-se que, em meados dos anos 1980, a China representava cerca de 1% das exportações mundiais – peso equivalente ao do Brasil –, atingindo, em 2008, uma participação de 8,9%. A partir do começo dos anos 1990, a China tornou-se a nação em desenvolvimento que mais absorveu investimento direto externo (IDE). Recentemente, além de receptor, o país também se tornou fonte de investimentos³, especialmente em outros países periféricos. O *drive* exportador chinês vem impondo uma crescente pressão competitiva sobre economias industrializadas e em desenvolvimento. Sua demanda por matérias-primas e energia afeta, cada vez mais, a distribuição mundial da oferta e dos preços das *commodities*, com distintos impactos sobre outros países, produtores e consumidores⁴.

É nesse processo de rápida ascensão, caracterizada por suas lideranças políticas e intelectuais como tendo um caráter pacífico⁵, que a China adentrou o século XXI como membro da OMC e, junto com os EUA, como motor do crescimento

² Ver, dentre outros, Goldman Sachs (2007), National Intelligence Council (2005, 2008), Maddison (2007) e Trinh, Voss e Dick (2006).

³ O estoque IED chinês no exterior era de US\$ 148 bilhões no ano de 2008.

⁴ Para se colocar em perspectiva, no ciclo global de crescimento liderado pelo “complexo econômico sino-americano”, entre 2002 e 2006, o preço médio das *commodities* elevou-se em cerca de 89%, contra 25% das manufaturas (Unctad, 2007). A política externa da China procura diversificar e aprofundar sua zona de influência política e econômica, de modo a garantir o suprimento dos insumos estratégicos para a continuidade do seu crescimento.

⁵ O termo “ascensão pacífica” virou um ponto de referência do complexo debate interno à China, conforme relata Leonard (2008). Desde logo, ele está longe de expressar um “modelo de desenvolvimento”. O termo, idealizado por intelectuais influentes, como Zheng Bijian (2005, 2006), foi utilizado pelas altas lideranças do regime pela primeira vez em dezembro de 2003, mais especificamente, por Wen Jiabao, Primeiro-Ministro da China. O conceito tornou-se polêmico, dentro e fora da China. Nacionalistas chineses preocupavam-se em não passar uma imagem de frouxidão no trato da “questão” Taiwan. Estrategistas mais moderados temiam que o mundo – em particular, os EUA – traduzisse a ideia de ascensão ao conceito de confronto no futuro. Observadores ocidentais passaram a questionar os objetivos chineses. Não à toa, já no começo de 2004, Hu Jintao passou a falar em “desenvolvimento pacífico”, termo considerado mais neutro. Em 2005 o Conselho de Estado elaborou melhor a visão chinesa, então denominada “Trajetória Chinesa de Desenvolvimento Pacífico” (“China’s Peaceful Development Road” - <http://www.china.org.cn/e-white/index.htm>, acessado em dezembro de 2005). Há, aqui, um diálogo, nem sempre explícito com a literatura ocidental de história e política internacional, cujas análises procuram modelar o processo de “ascensão e queda” das grandes potências (Kennedy, 1987; Landes, 1998; Fiori, 2004; Mearsheimer, 2006). Nesse tipo de abordagem constata-se a confluência de elementos de acumulação de poder – *hard* e *soft* (militar, político, científico, cultural e econômico) – no estabelecimento de hegemonias globais ou regionais. A ascensão de uma nova potência estaria quase sempre associada ao

global. Entre 2003 e 2008 (primeiro semestre), a economia mundial viveu um ciclo de expansão excepcionalmente favorável. Tal caráter “excepcional” se deveu à confluência de alguns fatores, principalmente: crescimento elevado – com taxas médias de variação no PIB global acima de 4% – associado à inflação baixa (pelo menos até meados de 2007); retomada de dinamismo em regiões que, nos anos 1980 e 1990, apresentaram níveis baixos de expansão da renda, tais como América Latina, África e Leste Europeu, ou em economias maduras como Japão e Alemanha; melhoria substancial nos resultados das contas externas e nas finanças públicas das economias em desenvolvimento previamente caracterizadas por níveis elevados de vulnerabilidade externa e fragilidade fiscal⁶. Essas características brotaram em um momento onde a estrutura da economia revelava uma nova realidade: economias emergentes, como China, Índia, Rússia, Brasil, dentre outras, passaram a ter um peso na renda mundial, nos fluxos de comércio e na determinação do ritmo de expansão equivalentes ou superiores aos das economias centrais (Goldman Sachs, 2007; El-Erian, 2008). Dados do FMI (2008a e 2009a) sugerem que, em 2007 e 2008, mais da metade do PIB global, medido em paridade poder de compra, era gerado nos países em desenvolvimento.

De acordo com tais estimativas (IMF, 2008a e 2009a), a tendência de crescimento do PIB mundial foi se acelerando suavemente com o avanço da globalização, tendo, na primeira década do século XXI, um momento de auge. Por seu turno, entre 2003 e 2008, o PIB efetivo cresceu em média 4,4% ao ano, bem acima da tendência. Com respeito ao comércio exterior, verificou-se o mesmo movimento. Esse quadro, por si só, normalmente estaria associado a um processo de aceleração inflacionária, o que não ocorreu. Tanto nas economias avançadas, quanto nas em desenvolvimento, os preços ao consumidor final se mostraram bem-comportados, a despeito da sensível elevação dos preços reais (deflacionados) das matérias-primas nos anos recentes (Unctad, 2008 e 2009). É bem verdade que, no caso dos países em desenvolvimento, a alta nos preços de alimentos e energia se desdobrou em aumento da inflação no ano de 2008.

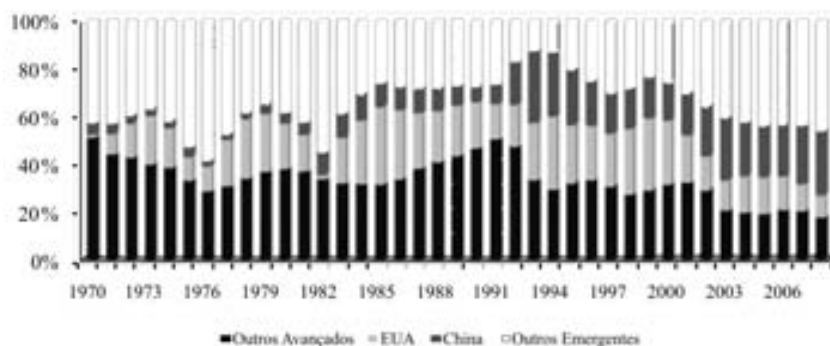
declínio de outra, de modo que, recorrentemente, a guerra acabou sendo o desaguadouro das tensões provocadas pelo choque entre ascendentes e decadentes. Os chineses não querem ser percebidos como uma ameaça global, a despeito do fato de não esconderem sua estratégia política de longo prazo, que é a de colocar a civilização chinesa em uma posição de maior centralidade, mas não necessariamente de hegemonia, na ordem internacional.

⁶ Ver, dentre outros, Toloui (2007), BIS (2007, 2008 e 2009), Cepal (2008), IMF (2008a e 2009a), UNCTAD (2009).

Como explicar essa situação especial? Em grande medida, ela foi produzida pela convergência de fatores conjunturais e de uma transformação estrutural que, então, se explicitou com muita intensidade. Do ponto de vista conjuntural, as principais economias avançadas, particularmente os EUA, reagiram ao ambiente de menor crescimento e de instabilidade financeira do começo dos anos 2000, por meio de políticas monetárias e fiscais largamente expansionistas. Nos EUA, Greenspan comandou uma redução da *FED Fund Rate* do patamar de 6,5% (maio de 2000) ao ano para 1% (junho de 2003), o que facilitou a digestão dos passivos acumulados no período de euforia anterior, evitando que a ruptura financeira fosse ainda mais grave do que a contração verificada em função da bolha especulativa da Nasdaq e dos escândalos corporativos. Havia um temor de que os problemas do mercado acionário contaminassem, ainda mais, o lado real da economia estadunidense. Por sua vez, a gestão fiscal do novo governo republicano (George W. Bush, 2001-2009) transformou a herança de superávits do governo Clinton (1993-2001) em déficits crescentes, dados os aumentos de gastos e as reduções de impostos.

Essa combinação alimentou a continuidade do modelo de simbiose entre EUA e China: por parte do primeiro, o crescimento estava baseado na expansão ainda mais intensa do consumo, com endividamento crescente; do lado do segundo, a acumulação de capital, os ganhos de produtividade e os níveis elevados de poupança contribuíram para transformar sua base produtiva em fonte estratégica da oferta mundial de manufaturas. Nesse contexto, as economias emergentes, particularmente a China, passaram a responder por parcelas crescentes do PIB mundial e, por conta disso, de sua taxa de variação (gráfico 1).

I. Contribuição de Economias Selecionadas na Taxa de Variação do PIB Mundial em PPP, 1970-2008 (%)



Fonte: Elaboração própria com base no IMF - World Economic Outlook, April 2009 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/index.htm>).

Portanto, o eixo central desta nova ordem global girava em torno dos EUA e da China⁷. O primeiro representava o grande mercado consumidor em última instância, e o segundo a nova fábrica do mundo. Em contrapartida aos resultados favoráveis daquele ciclo, explicitavam-se vários desequilíbrios, especialmente nos pagamentos internacionais. A economia estadunidense, com seus níveis recordes de endividamento nas esferas privada e pública, apresentava padrões de gastos domésticos que excediam, de forma preocupante, a renda nacional. Por conta disso, ampliavam-se os déficits em conta corrente, que de uma média de 2% do PIB no final dos anos 1990, passaram a 4% no começo dos anos 2000 e atingiram o pico de 6% a 7% entre 2006 e 2007. O espelho dos déficits em conta corrente é a utilização de poupança externa para seu financiamento. No caso dos EUA, a absorção de poupança externa entre US\$ 500 bilhões e US\$ 1 trilhão ao ano, ao longo desse ciclo, era possível na medida em que o resto do mundo, especialmente os governos dos países com superávits em conta corrente, passaram a acumular ativos de reserva, também em níveis inéditos⁸.

Tais desequilíbrios nos pagamentos internacionais também provocaram um descolamento entre as posições financeiras. Os EUA, que já possuíam uma posição líquida de investimento deficitária em 1997, equivalente a 3% do PIB mundial, passaram a ter, em 2008, uma posição devedora líquida da ordem de 8% do PIB mundial. Na outra ponta, “velhos” – o Japão e os países exportadores de petróleo – e “novos” credores – a Ásia, liderada pela China – se viram na situação de ampliação significativa de suas posições. Houve, assim, uma redistribuição do poder e riqueza em nível mundial, representando, na posse de ativos financeiros, a mesma dinâmica de ascensão produtiva e comercial descrita anteriormente.

Nesse mesmo ciclo (2003-2008), as regiões periféricas, com exceção do Leste Europeu, experimentaram uma melhoria sensível de seus resultados em conta corrente. A América Latina, usualmente deficitária, apresentou resultados positivos da ordem de 1% do PIB da região em média, entre 2004 e 2007, voltando a apresentar um déficit de 0,7% em 2008, ainda assim um valor moderado diante dos déficits de 4% do PIB, comuns nos anos 1990. Tal inversão nos resultados em conta corrente contribuiu para o acúmulo de reservas internacionais. No caso da América Latina, em 2007 e 2008, as principais economias da região tinham reservas da ordem de US\$ 300 bilhões – pouco mais de 10% do PIB

⁷ Ver: Ferguson e Schularick (2007), Unctad (2008 e 2009) e BIS (2007, 2008 e 2009).

⁸ Ver: El-Erian (2008), Unctad (2008 e 2009) e BIS (2008).

regional. Este valor era o triplo do verificado no começo dos anos 2000, tanto em termos absolutos, quanto relativos à renda. Tendência semelhante de crescimento se verificou na Ásia e, com mais intensidade, no Oriente Médio. Das economias analisadas, somente o Leste Europeu experimentou, no ciclo aqui destacado, o aprofundamento dos déficits em conta corrente, reproduzindo o modelo de crescimento com absorção de poupança externa.

A China merece uma consideração especial, na medida em que seu peso individual nas estatísticas agregadas tende a distorcer a percepção dos dados. Assim como as demais economias asiáticas, o país passou a priorizar, depois da crise financeira de 1997 e 1998, uma estratégia de manutenção de superávits em conta corrente⁹. Estes ainda se situavam na casa de 2% do seu PIB até o início do ciclo de forte expansão da economia mundial. Depois de 2003, os resultados positivos não pararam de se expandir (tabela 1), pelo menos até a eclosão da crise financeira global, e chegaram ao patamar de 11% do PIB chinês – ou US\$ 372 bilhões – no ano de 2007. As reservas internacionais atingiram o montante de mais de US\$ 2,2 trilhões – ou 46% do PIB – no ano de 2009. Este *boom* foi a expressão externa da aceleração do crescimento da economia chinesa que, por sua vez, esteve diretamente associada à ampliação dos já elevados níveis de investimento. Conforme pode ser observado na tabela 1, os investimentos atingiram uma média de 40% do PIB entre 2003 e 2009.

I. Indicadores Macroeconômicos Seleccionados da China, 1991-2010										
I. Fundamentos Macroeconômicos - Taxas Anuais de Crescimento										
	1991-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
PIB (%)	9,7	9,1	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,0	8,7	9,0
Inflação (%)	6,6	(0,4)	3,2	2,4	1,6	2,8	6,5	1,2	1,9	3,8
Produção Industrial (%)	12,9	12,7	16,7	16,2	15,9	15,4	18,5	12,9	9,5	8,6
Investimento (%)	12,5	15,3	20,0	15,3	16,8	14,9	12,3	10,0	7,2	9,4
Exportações (%)	14,9	22,4	34,6	35,4	28,5	27,2	25,8	17,6	(16,9)	13,0
Importações (%)	13,1	21,3	39,8	35,8	17,6	19,7	20,3	18,7	(16,5)	17,0
II. Indicadores Seleccionados - Investimento, Setor Externo e Situação Fiscal										
Investimentos (% do PIB)	38,5	36,3	39,2	40,6	41,0	40,7	40,1	41,1	43,7	41,6
Conta Corrente (% do PIB)	1,7	2,4	2,8	3,5	7,0	9,0	10,7	9,6	7,2	5,6
IDE líquido (US\$ bilhões)	28	50	51	55	60	55	57	52	47	44
Exportações (US\$ FOB bilhões)	151	326	438	593	763	970	1.220	1.435	1.192	1.347
Importações (US\$ CIF bilhões)	128	282	394	534	628	782	905	1.074	897	1.050
Reservas (US\$ bilhões)	95	291	408	619	826	1.073	1.530	1.948	2.252	2.492
Dívida Externa (US\$ bilhões)	146	186	209	248	282	323	374	375	383	405
Dívida Externa Líquida (% das Exportações)	38,0	(32,1)	(45,4)	(62,5)	(71,3)	(77,3)	(94,8)	(109,7)	(156,8)	(154,9)
Resultado Fiscal (% do PIB)	(1,8)	(2,6)	(2,2)	(1,3)	(1,2)	(0,8)	0,6	(0,4)	(3,0)	(3,0)
Dívida Pública (% do PIB)**	n.d.	18,3	18,6	18,0	17,5	17,2	17,3	17,6	19,2	n.d.

Fonte: IFS - IMF e Deutsche Bank Research - Country Infobase (www.dbresearch.com, capturados em 12/02/2010)

(*) Estimativas 2009 e 2010 da Deutsche Bank Research (em 27/01/2009)

(**) Dados do Banco Mundial - East Asian and Pacific Update, April 2008 e April 2009.

⁹ Ver: Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2005).

Se, ao lado da demanda global, a economia estadunidense representava a principal fonte de dinamismo, alimentada pelo crédito farto e barato e pelo efeito riqueza, ao lado da oferta, as redes globalizadas de produção e comércio localizadas na China garantiam a ampliação da oferta de manufaturas a preços baixos. Na verdade, a própria China foi se tornando uma fonte de demanda, cada vez mais importante, particularmente nos segmentos de energia, alimentos e matérias-primas. A forte alta no preço das *commodities* não se traduziu em inflação, pelo menos até meados de 2007, pois a China, responsável última por aquele movimento, garantiu a manutenção de preços de manufaturas em níveis estáveis ou cadentes. O aparente milagre do crescimento acelerado e espraiado, com inflação baixa, tem na China uma explicação fundamental.

A combinação de aumentos recordes nos preços das *commodities*¹⁰, desde logo potencializados pela especulação em um ambiente de excesso de liquidez e falta de regulação, e estabilidade nos preços industriais produziu um choque favorável nos termos de intercâmbio dos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina e África, o que permitiu a rara combinação de retomada de crescimento, com melhoria nas contas externas e públicas. Completava-se assim, o quadro da “grande moderação”. Todavia, a crise financeira iniciada nos EUA também foi produto da globalização financeira, do crédito farto e da ausência de anteparos regulatórios capazes de ordenar o mundo das finanças, criando, no período atual, a contraface da fase anterior. O ciclo “excepcionalmente favorável” de crescimento metamorfoseou-se na maior crise financeira desde 1929.

Portanto, tornou-se marcante na literatura¹¹ a visão de que a conjuntura excepcionalmente favorável do ciclo 2003-2008 se deveu, em grande medida, aos estímulos provocados pela ascensão chinesa. Conforme pode ser visualizado no gráfico 2, as estimativas do FMI apontam para o fato de que a expansão chinesa respondeu por, no mínimo, $\frac{1}{4}$ da variação da renda mundial. Tal crescimento é intensivo no consumo de alimentos, água, energia e matérias-primas diversas, cujo fornecimento se origina, cada vez mais, fora da China. Isso se dá em virtude do intenso processo de urbanização, que vem transferindo 1%

¹⁰ Estimativas do FMI (World Economic Outlook, April 2009) sugerem que, entre 1995 e 2008, o preço real do petróleo cresceu 300%, os preços reais das commodities metálicas expandiram-se em 57% e dos alimentos também variaram positivamente em 7%. Em termos nominais, quase todas as commodities, energéticas ou não, apresentaram seus preços recordes no primeiro semestre de 2008.

¹¹ Detalhes em Cunha e Silva (2009).

da população de 1,3 bilhão de pessoas do campo para as cidades anualmente, e de um ritmo frenético de expansão de investimentos que, em termos reais, tem excedido os 20% ao ano, o que se traduz numa relação investimentos/PIB superior a 40% (tabela 1).

Foi nesse contexto que se manifestou a profundidade das relações simbióticas entre as economias chinesa e estadunidense. No plano comercial, a China tornou-se o principal parceiro dos EUA. Todavia, a relação bilateral apontava déficits comerciais crescentes, que passaram de uma média de US\$ 54 bilhões entre 1996 e 1999, para mais de US\$ 200 bilhões depois de 2005. Em contrapartida, a China, através da estratégia de acumulação de reservas e, assim, de compra de títulos do Tesouro dos EUA, passou a ser um dos principais financiadores dos déficits gêmeos da economia estadunidense. Tal relação complexa de complementaridade alimentou o debate sobre a sustentabilidade dos desequilíbrios globais de pagamentos e do quadro de elevada liquidez e juros reduzidos.

Conforme se pode observar na tabela 1, a manutenção de um ritmo acelerado de crescimento, acima de 10% a.a. no período recente, se dá tendo por base uma elevação significativa do nível dos investimentos – que atingem estonteantes 41% do PIB em 2008 e 44% em 2009 – e um recuo das pressões inflacionárias até 2006, especialmente quando se toma por base o decênio anterior. Os resultados das contas externas passam a expressar a velocidade da internacionalização chinesa no período pós-entrada na OMC. Depois de 2002, os superávits em conta corrente passam de uma média de 2% do PIB para 10,7% do PIB em 2007, 9,6% em 2008 e 7,2% em 2009. Em valores correntes, passou-se de US\$ 30 bilhões/ano para mais de US\$ 300 bilhões/ano, um incremento de dez vezes em pouco mais de cinco anos.

A corrente de comércio no ciclo em questão cresceu 25% a.a. em média, com as exportações passando US\$ 266 bilhões, em 2001, para mais de US\$ 1,4 trilhão em 2008. No mesmo período, as importações avançaram de US\$ 232 bilhões para US\$ 1 trilhão. Como a conta capital e financeira permaneceu superavitária, não somente pela absorção líquida de mais de US\$ 60 bilhões/ano de investimento direto, em média, depois de 2002, mas também pelo influxo de outras modalidades de capitais – que a despeito dos controles de capitais passaram a especular, cada vez mais, a favor de um *yuan renmimbi* forte – o balanço de pagamentos registrou resultados estruturalmente positivos. Estes se expressaram na acumulação de reservas internacionais sem precedentes – atingindo, em 2007, mais de US\$ 400 bilhões

de variação anual, com um nível absoluto de US\$ 1,9 trilhão (em 2008, o que equivalia a 46% do PIB – e, com isso, em uma situação de fortalecimento da solvência externa, capturada pelo indicador dívida externa líquida (negativa desde 2001) como proporção das exportações.

Com a crise financeira iniciada nos EUA, a China passou por uma moderação em seu ritmo de crescimento. Depois de experimentar uma expansão da renda na casa dos dois dígitos, entre 2003 e 2007, o PIB cresceu cerca de 9% em 2008 e 2009. Para 2010, projeta-se um PIB crescendo na casa de 9% a 10% ao ano. Os dados conjunturais mais recentes vêm reforçando a percepção de que a economia chinesa encontra-se em uma firme trajetória de recuperação, após os impactos negativos da crise, mais intensos entre o último trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009, quando o PIB passou de uma expansão sobre o mesmo período do ano anterior, de um ritmo superior a 10% para algo entre 6% e 9%. Após a pior *performance* em mais de uma década, no primeiro trimestre de 2009, a economia voltou a se expandir em linha com meta governamental. O estímulo fiscal e a forte expansão do crédito têm contribuído para contrabalançar os efeitos depressivos da queda na demanda mundial por produtos chineses.

3. A China no Contexto Latino-Americano

Conforme tem sido destacado pela literatura recente (CAF, 2006; Devlin, Estevadeordal, e Rodriguez, 2006; Lederman, Olarreaga e Perry, 2008; CEPAL, 2006, 2008, 2009) o comércio de mercadorias entre a China e os países latino-americanos vem crescendo a taxas significativamente superiores àquelas verificadas para o total transacionado na região. Tomando-se por referência o ano de 2008, e considerando-se o conjunto da América Latina e Caribe, a China representou 3,9 % das exportações – US\$ 31 bilhões de um total de US\$ 782 bilhões – e 10,8% das importações – US\$ 80 bilhões de um total de US\$ 739 bilhões – o que implicou um déficit de US\$ 49 bilhões. Para se colocar em perspectiva, no ano de 2000; as participações da China nas exportações e importações da região eram de, respectivamente, 0,9% e 2,2%. Para os países do MERCOSUL, a China representava, em 2000, 2,4% das exportações e 3,2% das importações. Em 2008, tais proporções eram de, respectivamente, 8,3% e 12,3%.

É importante destacar algumas características das relações comerciais entre os países da região e a China, quais sejam: (i) os fluxos de comércio

crecem de forma mais veloz entre tais economias do que a média dos demais destinos de exportações e origens de importações; (ii) há pelo menos dois padrões de comércio claramente delineados: aquele identificado com a experiência mexicana e centro-americana, onde predominam déficits com a China; e aquele verificado nos países sul-americanos, onde é possível identificar períodos de superávits sustentados pelo *boom* das exportações de *commodities* primárias e energéticas, além de manufaturas de baixo conteúdo tecnológico; (iii) nos dois casos, o perfil de comércio vem se alterando ao longo do tempo em um sentido de redução do conteúdo tecnológico dos produtos exportados para a China e ampliação daquele conteúdo nas importações¹².

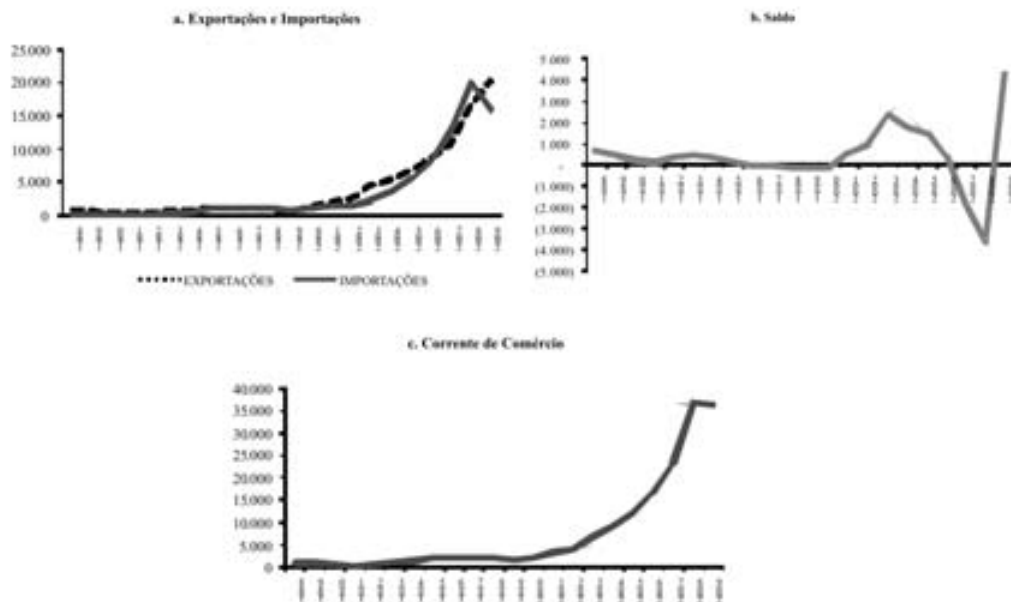
O caso brasileiro é representativo desse padrão. No ano de 2009, a China se transformou no principal parceiro comercial do Brasil, papel antes ocupado pelos EUA. O gigante asiático absorveu 13,2% das exportações brasileiras e originou 12,5% das importações. Em termos da corrente de comércio, China e EUA têm proporções semelhantes de 13%. No ano de 2000, o peso da China no comércio exterior do país era de 2%. Desde então, conforme pode ser observado no gráfico 2, o ritmo de expansão do comércio bilateral foi mais intenso do que o verificado no conjunto do comércio exterior brasileiro. No ciclo de alta de preços das matérias-primas, depois de 2003, os superávits brasileiros foram crescentes, com exceção dos anos de 2007 e 2008.

Como também é típico da experiência latino-americana, as exportações brasileiras têm se concentrado, cada vez mais, em produtos de baixo conteúdo tecnológico. Assim, por exemplo, dois produtos, soja e minério de ferro, vêm representando mais de $\frac{2}{3}$ do total exportado pelo Brasil. O gráfico 3 toma a classificação setorial da CEPAL (2009) sobre a intensidade tecnológica dos produtos e mostra a evolução das exportações brasileiras para a China e as importações originadas naquele país. Em 2008, 90% dos produtos exportados pelo Brasil eram intensivos em recursos naturais, *in natura* ou processados. Tal proporção era de 53% em 1990. Por outro lado, as importações evoluíram no sentido contrário, com ampliação na participação dos setores de média e alta tecnologia.

¹² É verdade que tal perfil não destoa do padrão histórico da região, cujas exceções mais notórias são Brasil e México, que apresentam estruturas produtivas e pautas de comércio mais diversificadas.

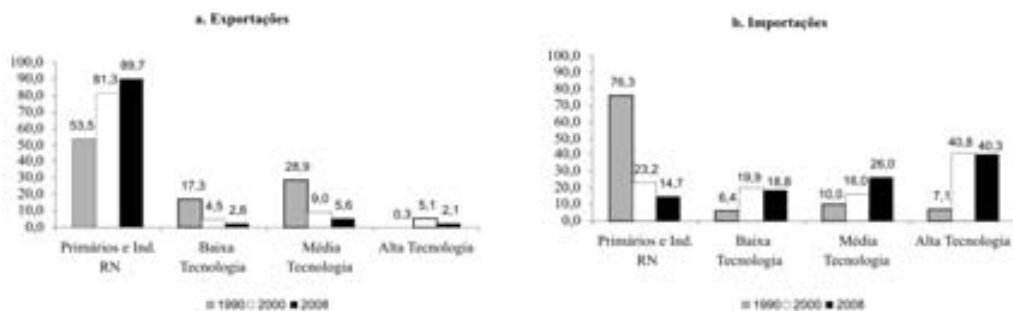
OS IMPACTOS POTENCIAIS DA ASCENSÃO DA CHINA NA ECONOMIA BRASILEIRA

2. Comércio de Mercadorias entre Brasil e China, 1988 - 2009 (US\$ milhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (www.mdic.gov.br, acesso em fevereiro de 2010)

3. Comércio de Mercadorias entre Brasil e China por Intensidade Tecnológica*, 1990 -2008 (% do total exportado)



Fonte dos dados primários: CEPAL - "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008 2009" (http://www.eclac.cl/Comercio/panislat/Anexo2008_2009/ispand/portada.htm, acesso em fevereiro de 2010). (*) A classificação dos setores estão disponíveis na fonte.

Tendo por base essa breve caracterização, a próxima seção analisa com mais detalhes o comércio bilateral e a convergência cíclica entre Brasil e China.

4. A China e a Economia Brasileira: comércio, ciclo e crescimento

4.1. Avaliando o Grau de Convergência dos Ciclos e suas Relações com o Comércio

A análise de convergência de ciclos econômicos entre o Brasil e China tem como referência os estudos de Frenkel e Rose (1998), seminal na análise da relação entre ciclos econômicos e integração comercial, e de Calderón (2008), que realiza uma pesquisa semelhante, ampliando a análise empírica para incluir países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ambos os artigos estudam a correlação de ciclos econômicos entre grupos de países, através de várias metodologias de estimação de ciclos e, além disso, avaliam os determinantes da evolução de um indicador de convergência ou divergência entre diferentes economias através de algumas medidas de intensidade de comércio internacional.

O comércio internacional cresceu aceleradamente nos últimos 25 anos, inclusive a uma velocidade maior que o PIB da economia global. São vários os autores que têm estudado as explicações para esse forte crescimento do comércio internacional, com destaque especial para Frankel e Rose (1998) e Calderón (2008). Essa literatura destaca que os principais determinantes da evolução positiva das transações internacional de bens e serviços são: a proliferação e aprofundamento dos acordos de integração comercial; os processos de reformas estruturais que incluíam a abertura comercial mediante a redução de barreiras comerciais tarifárias e não tarifárias; a ascensão dos países emergentes, especialmente dos chamados BRICs (Brasil, Rússia, China e Índia), como grandes *traders*; o ciclo de crescimento acelerado dos países desenvolvidos, especialmente dos Estados Unidos (EUA), que formam o principal mercado demandante; também se destaca o agressivo trabalho de promoção comercial de alguns países emergentes, como o caso do Brasil, derivado tanto da assinatura de novos acordos comerciais, como das atuações junto à OMC.

Esse forte crescimento dos fluxos comerciais está aumentando os canais de transmissão de impulsos econômicos entre os países, gerando uma maior

sincronia de ciclos econômicos. Frankel e Rose (1998), Calderón *et al.* (2007), Shing e Wang (2004), Rana (2007), dentre outros, oferecem evidências empíricas de que a maior intensidade das relações comerciais aumenta a correlação de ciclos entre os países. De acordo com essa literatura, no entanto, o efeito do comércio sobre a correlação de ciclos econômicos não é inequívoca, dependendo do dinamismo do fluxo comercial e, especialmente, do tipo de comércio que se desenvolve entre os países. Nesse sentido, Shin e Wang (2004) destacam que os canais através dos quais se propagam os impulsos do comércio ao crescimento econômico dos países são: (i) o comércio interindústria, (ii) o comércio intraindústria, (iii) *spillovers* de demanda, e (iv) a coordenação política. Nesse sentido, se o tipo de choque comercial que predomina entre os países é derivado de um choque de demanda, pode-se esperar um aumento da correlação dos ciclos econômicos entre os países considerados. Um choque positivo em um país pode provocar um aumento da demanda de importação e, conseqüentemente, levar a um efeito *spillover* de demanda, produzindo crescimento econômico mútuo. O grau desse impacto dependerá do nível de integração comercial das economias ou de interdependência econômica ou, ainda, da intensidade de comércio.

No entanto, se o choque dominante é do tipo indústria-específico, i.e., ocorre exclusivamente em determinado setor de atividade econômica, o efeito sobre o ciclo econômico pode ser negativo, dado que pode levar a uma especialização produtiva e, portanto a uma especialização comercial. A relação comercial derivada será do tipo Heckscher-Ohlin e/ou Ricardiana, de forma que o comércio será interindustrial, resultado da especialização produtiva. Se a relação de comércio é do tipo interindustrial, a convergência de ciclos econômicos pode ser negativa. Por outro lado, se o comércio é predominantemente intraindustrial, como é o caso dos países desenvolvidos, o efeito do crescimento do comércio sobre a correlação de ciclos econômicos não necessariamente leva a efeitos assimétricos, já que o padrão de especialização é industrial; pelo contrário, pode levar a uma maior da convergência de ciclos. Como destaca Calderon *et al.* (2007), o efeito do comércio sobre a convergência de ciclos econômicos é ambígua e depende do tipo de choque comercial e da estrutura de comércio entre os países e, portanto, só uma análise empírica pode buscar evidências mais claras sobre as relações subjacentes ao fenômeno em questão.

Frankel e Rose (1998) são os primeiros a analisar a relação entre intensidade comercial e correlação de ciclos econômicos, utilizando uma

amostra de 21 países industrializados. A hipótese inicial é que existe uma endogeneidade nessa relação, de forma que existiria uma variável que determinaria, ao mesmo tempo, intensidade de comércio e ciclos, como, por exemplo, a união monetária. Nesse sentido, a análise econométrica deve considerar este inconveniente para evitar utilizar estimadores viesados e não eficientes. Para tanto, os autores utilizam um modelo com variável instrumental (VI), sendo que os instrumentos são as variáveis de uma equação gravitacional tradicional, i.e., distância, fronteira e língua. O resultado das estimações desses autores mostra uma relação positiva entre intensidade de comércio e ciclos econômicos. Esse estudo serviu como base para uma série de trabalhos posteriores que analisam a relação entre comércio e ciclo para diferentes áreas geográficas, como em Calderón *et al.* (2007), Shing e Wang (2004) e Rana (2007), que inspiraram o exercício apresentado na sequência.

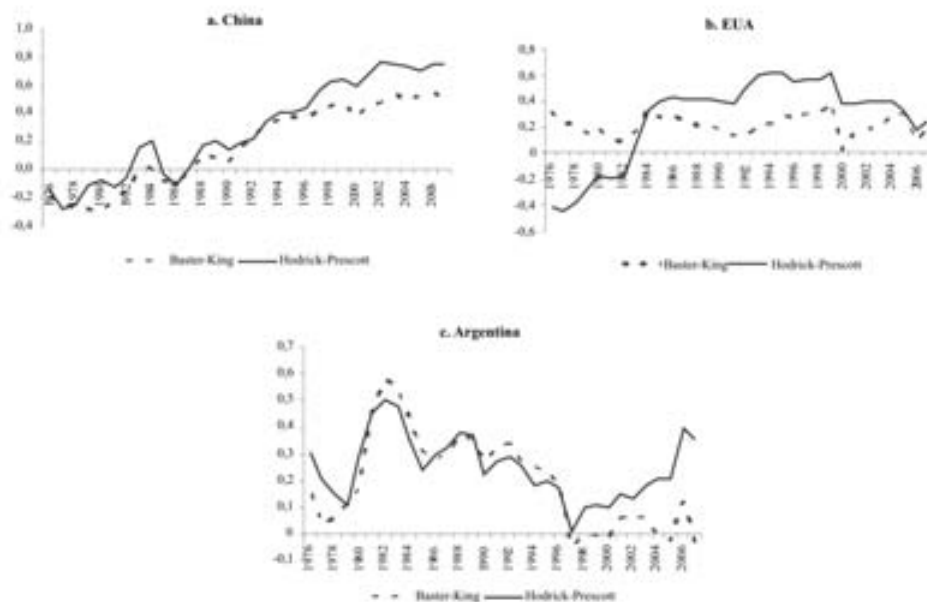
Reproduz-se aqui a estratégia metodológica original utilizada por Frankel e Rose (1998). Para calcular a correlação dos ciclos econômicos foram utilizadas duas metodologias alternativas de estimação dos ciclos, a de Hodrick-Prescott (HP) e a de Baxter e King (BK)¹³. Os dados de PIB para o período 1960-2007 estão em preços constantes na moeda local e foram transformados em logaritmos naturais, como sugerido por Calderón (2008). Também se utilizou como alternativa o produto industrial. A fonte original dos dados é o *World Development Indicators* (WDI) do Banco Mundial. Com os ciclos estimados para cada um dos filtros anteriores, i.e., HP e BK, foram calculados os coeficientes de correlação para cada par de países, sempre tomando o Brasil como referência. Além disso, para contextualizar a importância chinesa, foi considerado um conjunto de vinte e três países escolhidos como mercados prioritários para as ações de promoção comercial da APEX-Brasil¹⁴. O gráfico 4 apresenta os resultados da correlação entre os produtos do Brasil e seus três principais parceiros comerciais, China, EUA e Argentina. Constata-se que, no período analisado, houve uma nítida tendência de ampliação da

¹³ Baxter e King (1999).

¹⁴ A Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento (APEX) definiu 23 países para priorizar suas ações, entre mercados prioritários – Angola, Argentina, Canadá, China, Colômbia, Coreia do Sul, Índia, Vietnã, Cuba, Egito, EUA, México, Noruega, Peru, Polônia, Rússia e Venezuela – e países *trader* – África do Sul, Chile, Cingapura, Emirados Árabes, Panamá, e Turquia. Na média do período 2001-2008, tais países absorveram 54% das exportações totais do Brasil.

convergência cíclica entre Brasil e China, ao passo que a economia brasileira parece estar menos vinculada com EUA e Argentina¹⁵.

4. Correlação entre PIBs de Economia Seleccionadas pelos Métodos Baster-King e Hodrick-Prescott, 1960-2007* (%)



Fonte dos dados primários: World Bank, World Development Indicators. Metodologia: ver texto

(*) Os coeficientes de correlação dos ciclos económicos foram calculados para períodos de 15 anos, e estimados sucessivamente.

Após calcular os coeficientes de correlação, cujos resultados para a China, EUA e Argentina foram destacados no gráfico 4, estimou-se a intensidade de comércio bilateral entre o Brasil e um país j , no tempo t , a partir de duas *proxys* propostas por Frenkel e Rose (1998). A primeira baseia-se exclusivamente nos dados de comércio internacional:

¹⁵ Considerando os resultados para o conjunto de 23 países destacados na nota anterior, é possível concluir que o de convergência de ciclos está crescendo entre o Brasil e os países asiáticos, incluindo Cingapura e a África do Sul; é estável e relativamente elevado com o Chile, Peru, Colômbia, Noruega, Estados Unidos e Canadá; e é decrescente com a Argentina, México e Venezuela.

$$ITC_{ijt} = (X_{ijt} + M_{ijt}) / (X_{it} + X_{jt} + M_{it} + M_{jt}) \quad (3.1)$$

Onde: X_{ijt} refere-se às exportações do país i para o país j , durante o período t ; X_{it} e M_{it} referem-se as exportações e as importações totais do país i . Portanto, esse indicador de intensidade de comércio pondera em relação ao comércio total.

A segunda *proxy* pondera o comércio bilateral total pelo PIB dos dois países:

$$ITY_{ijt} = (X_{ijt} + M_{ijt}) / (Y_{it} + Y_{jt}) \quad (3.2)$$

Onde Y_{it} é o nível do PIB nominal do país i no período t . Os dados do comércio bilateral são do FMI, do *Direction of Trade Statistics*, o PIB são do WDI-Banco Mundial. Posteriormente estima-se a relação entre convergência de ciclos e intensidade de comércio utilizando como base o modelo de Frenkel e Rose (1998), i.e.:

$$\text{Corr}(v, s)_{ijt} = \alpha + \beta IT_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \quad (3.3)$$

Onde $\text{Corr}(v, s)_{ijt}$ denota a correlação de ciclos econômicos entre o país i e j , no tempo t para a *proxy* de atividade econômica v , que, no nosso caso, corresponde ao PIB real e a produção industrial, calculada pelo filtros, que indica uma das metodologias alternativas de estimação dos ciclos, de Hodrick-Prescott (HP) ou de Baxter e King (BK). IT refere-se à intensidade comercial, que pode assumir a forma corresponde às equações (3.1) ou (3.2). Finalmente α e β são os coeficientes da regressão a serem estimados. São estimadas 8 versões diferentes do modelo derivados das duas definições de ciclos, dos dois indicadores de atividade econômica e das duas medidas de intensidade comercial. Seguindo a metodologia de Frankel e Rose (1998), Calderón et al. (2007) e Calderón (2008), a equação (3.3) foi estimada tomando três períodos independentes, mas empilhados: 1962-1977, 1978-1993 e 1994-2007. Todos os vinte e três países considerados estratégicos (ver nota 10) são utilizados no *pool* de dados, com exceção de Cuba, Rússia, Polônia e Vietnã, por causa da falta de dados.

De acordo com a teoria, o valor e o sinal de β revelarão como o comércio está afetando a convergência dos ciclos econômicos entre os

países estratégicos e o Brasil. Se β é negativo, indicaria que o efeito especialização industrial é o que domina nas transações comerciais e, portanto, uma maior independência entre as economias. Por outro lado, se β é positivo, o efeito intraindústria seria o dominante nas relações comerciais o que acabaria gerando uma maior correlação de ciclos entre os países. O valor de β , como esperado, reflete a importância do fenômeno.

Para evitar os problemas derivados de uma estimação viesada por causa da mais que provável endogeneidade entre atividade econômica e comércio, utiliza-se um modelo com variável instrumental, como Frankel e Rose (1998), Calderón et.al. (2007) e Calderón (2008). Portanto, é necessário encontrar os determinantes da intensidade de comércio para utilizar como variáveis instrumentais. Esse trabalho reproduz a estratégia utilizada por Frankel e Rose (1998) e utiliza como determinantes da intensidade de comércio bilateral uma equação gravitacional simples, sendo as variáveis independentes distância, língua e fronteira.

As evidências empíricas derivadas da estimação do modelo gravitacional são apresentadas na tabela 2. A distância (medida em logaritmo natural) mostra uma relação negativa e estatisticamente significativa com a intensidade de comércio, com um nível semelhante em qualquer uma das duas ponderações (TT, ponderado pelo comércio total; TY, ponderado pelo PIB). Isso revela que a distância, como esperado pela teoria, introduz desvantagens comparativas por causa dos custos de transporte. No entanto, as *dummys* de língua e fronteira não se mostraram estatisticamente significativas. Como no caso do estudo de Frenkel e Rose (1998), a equação que ponderada pelo comércio total apresenta melhores resultados que a ponderada pelo PIB.

Os testes estatísticos¹⁶ mostram que a estimação por MQO é eficiente e consistente, sendo, portanto, melhor do que os modelos de dados de painel por Efeitos Fixos e/ou Aleatórios (aceita-se a hipótese nula de que o MQO é eficiente e consistente).

¹⁶ Por uma questão de espaço, eles foram omitidos aqui, mas podem ser disponibilizados aos interessados.

Tabela 2. Resultados do Modelo gravitacional

	TT	TY
Fronteira	-0.3325 (1.015)	-0.6717 (1.0473)
Língua	-0.9941 (1.3672)	-1.1534 (1.4107)
Distância	-1.8588*** (0.6182)	-1.8679*** (0.6379)
Constante	10.7173* (5.7121)	9.2630 (5.8940)
R- ajustado		0.14
N		57
F		4.1501

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Os dados são incompletos para Cuba, Angola, Polônia, Rússia e Vietnã.

Desvio Padrão entre parêntesis. TT: Intensidade de comércio ponderado pelo comércio total; TY Intensidade de comércio ponderado pelo PIB

Os coeficientes estimados (β , através de variável instrumental) da intensidade de comércio sobre a correlação de ciclos econômicos entre o Brasil e os países estratégicos são apresentados na tabela 3. Oito versões diferentes da equação (3.3) foram estimadas, de acordo com as diferentes *proxys* de intensidade de comércio, de atividade econômica e de tipo de filtro para calcular os ciclos econômicos¹⁷.

Tabela 3. Coeficientes estimados de β por VI. Efeitos da intensidade de comércio sobre a correlação de ciclos

	Filtro	TT	TY
PIB	BK	6,00 (5,22)	6,00 (5,72)
Produto Industrial	BK	4,63 (5,59)	4,18 (6,18)
PIB	HP	6,88 (7,09)	5,56 (7,85)
Produto Industrial	HP	3,99 (6,47)	2,57 (7,24)

¹⁷ Os resultados das estimações não são apresentados aqui por limitação de espaço, estando disponíveis mediante solicitação. Eles mostram, em todos os casos, que o modelo com variável instrumental é consistente e eficiente e que, além disso, os instrumentos utilizados são válidos e estatisticamente consistentes.

Fonte: Resultados da pesquisa.

*Nota: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Os dados são incompletos para Cuba, Angola, Polônia, Rússia e Vietnã.*

β estimado por VI multiplicado por 100.

Desvio Padrão entre parêntesis. TT: Intensidade de comércio ponderado pelo comércio total; TY Intensidade de comércio ponderado pelo PIB; BK: Baxter-King; HP: Hodrick-Prescott.

Os β estimados, em todos os casos, são positivos, o que significaria que quanto maior a intensidade de comércio, maior também a convergência de ciclos econômicos entre o Brasil e os países da amostra. No entanto, o efeito da intensidade de comércio mostra-se estatisticamente pouco significativa. Além disso, encontram-se diferenças relativamente importantes nas estimações de β entre as equações que utilizam como variável dependente a correlação de ciclos do PIB e as que utilizam a produção industrial. No entanto, as diferenças entre as metodologias de filtro dos ciclos são mínimas.

Para exemplificar uma interpretação econômica dos resultados das estimações da relação entre comércio e ciclo, considere o β estimado no modelo de correlação de ciclos de PIB (filtrado por BK) explicado por intensidade de comércio ponderado pelo comércio total. Um crescimento da intensidade de comércio por um valor equivalente a um desvio padrão aumentaria a correlação de ciclos de 0,53 a 0,61 ($= 0,53 + 0,06 * 1,32$). Assim, para o caso específico das relações entre Brasil e China, a intensificação do comércio bilateral parece estar contribuindo para a tendência de maior convergência cíclica observada no gráfico 4.

4.2. Padrões de Comércio: Brasil, China e outros Parceiros Estratégicos

Esta seção analisa as principais características do comércio entre o Brasil e China, controlando para os vinte e três países da nossa amostra. São calculados seis indicadores¹⁸, que comparam os potenciais e a intensidade de comércio do Brasil com seus parceiros internacionais, as vantagens do país frente a seus principais competidores, além do nível de diversificação das respectivas pautas de exportação. Sempre que possível, os indicadores

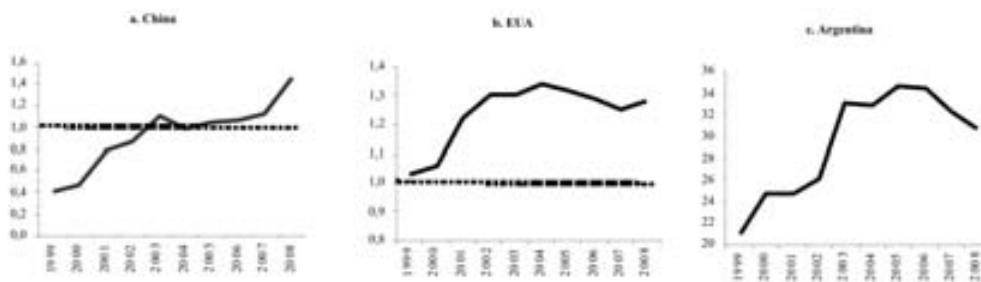
¹⁸ Todos os indicadores analisados tomam o Brasil como referência.

são calculados utilizando-se uma desagregação a três dígitos, segundo a classificação HS (*Harmonized Commodity Description and System Code*).

4.2.1. Indicador de Intensidade de Comércio

O indicador de intensidade de comércio (IC)¹⁹ é usado para avaliar em que medida o valor transacionado entre dois países quaisquer é maior (ou menor) do que seria esperado quando se leva em consideração sua importância relativa no comércio internacional. Ele é definido como sendo a parcela das exportações do “país i” que se direciona para o “país j” dividido pela parcela das exportações mundiais que se direcionam a “j”. Um indicador maior (menor) do que um indica que os fluxos bilaterais de comércio são maiores (menores) do que o esperado, dado o peso do parceiro comercial no comércio mundial. O gráfico 5 sugere que, por este critério, o comércio entre Brasil e China tem sido cada vez mais intenso, nos moldes do que já acontecia entre Brasil e EUA, e Brasil e Argentina.

5. Indicador de Intensidade de Comércio em Economias Seleccionadas, 1999-2008



Fonte: Elaboração própria com dados do WDI-Banco Mundial.

Para os demais países da nossa amostra, os índices foram, de forma predominante, superiores à unidade com destaque especial para os países latino-americanos, com exceção do México. Dos países com índice inferior à unidade, cabe destacar o Canadá, a Índia e a Turquia, que se caracterizam por um tamanho de mercado substantivo e/ou com potencial de crescimento, mas cuja presença brasileira é inferior à média mundial.

¹⁹ Formalmente: $IC_{ij} = (x_{ij}/X_{it}) / (x_{wj}/X_{wt})$. Onde: x_{ij} e x_{wj} são os valores exportados pelo “país i” e pelo mundo “w” para o “país j”; e X_{it} e X_{wt} são as exportações totais de “i” e “w”.

4.2.2. Indicador de Comércio Intrasetorial

O indicador de comércio intra-setorial (ICI), também conhecido como índice de Grubel Lloyd, procura capturar a importância relativa do comércio que se realiza dentro de um mesmo setor produtivo, o que normalmente está associado à exploração de economias de escala e escopo derivadas do acesso a mercados ampliados. Por meio do comércio intrasetorial, um país pode ampliar sua especialização produtiva. Esse indicador varia entre zero e 100 e quanto mais próximo da centena, maior o comércio realizado por empresas de um mesmo setor, sugerindo ganhos de especialização. Ou seja:

$$ICI_{jk} = (1 - [\sum_i |X_{ijk} - M_{ijk}| / (X_{ijk} + M_{ijk})]) * 100$$

Onde X_{ijk} e M_{ijk} representam as exportações e importações de produtos do “setor i” no “país j” para e a partir do “país k”. A análise tradicional desse índice define três níveis ou categorias que classificariam o padrão de comércio:

- Nível 1: $ICI > 33$ Padrão de comércio intraindustrial;
- Nível 2: $10 < ICI < 33$ Com potencial de comércio intraindustrial;
- Nível 3: $ICI < 10$ Padrão de comércio Interindustrial.

O padrão de comércio intraindustrial, como destaca a nova teoria do comércio internacional, estaria associado à possibilidade de ganho dinâmicos derivados do comércio, i.e., possibilidade de ganhos decorrentes das economias de escala de produção, da especialização, da racionalidade de custos, do aumento da produtividade e das vantagens competitivas. Desse modo, o crescimento do fluxo de comércio com esses países produziria um maior crescimento econômico, na medida em que possibilitaria uma ampliação da escala de produção, por exemplo, implicando maior produtividade e competitividade internacional.

O gráfico 6 reporta que o comércio bilateral com a China tem um padrão interindustrial, diferentemente com o que ocorre com o conjunto da amostra (APEX-23), onde predomina o comércio intrasetorial.



Nesse caso, assim como nos demais países asiáticos, reforça-se a percepção previamente destacada de que o Brasil tem se posicionado como um exportador de produtos intensivos em recursos naturais e importador de manufaturas de maior conteúdo tecnológico.

4.2.3. Vantagens Comparativas Reveladas (VCR)

O índice de vantagens comparativas reveladas (VCR) procura indicar o potencial exportador de um país qualquer com respeito ao resto do mundo. Países com indicadores similares tendem a exibir um baixo volume de comércio bilateral (salvo na presença de um intenso comércio intrassetorial), ao passo que divergências sugerem maior complementaridade e, por isso mesmo, potencial de expansão do comércio. Um indicador superior (inferior) à unidade indica uma vantagem (desvantagem) comparativa revelada naquele produto/setor com respeito ao parceiro comercial. É calculado da seguinte forma:

$$VCR_{ij} = (x_{ij}/X_{it}) / (x_{wj}/X_{wt})$$

Onde: x_{ij} e x_{wj} correspondem às exportações do “produto j ” originado no “país i ” e no “mundo w ”, ao passo que X_{it} e X_{wt} são as exportações totais do “país i ” e do “mundo w ”. O indicador pode ser calculado também

entre dois parceiros comerciais, países “i” e “j”. Os resultados do índice de VCR são apresentados na tabela 4 e estão classificados por intensidade tecnológica, para os anos 2007 e 2008²⁰.

Tabela 4. Índice de Vantagem Comparativa Revelada do Brasil com os parceiros estratégicos, 2007-2008

Ano	Sector	Brasil	APEX-23	Argentina	China	EUA
2007	Primário	2,01	1,14	2,84	0,31	0,66
	Rec. Naturais	1,17	1,01	1,60	0,47	0,91
	Baixa Tecn.	1,12	1,03	0,62	2,02	0,64
	Média Tecn.	0,76	0,90	0,53	1,10	1,04
	Alta Tecn.	0,43	1,01	0,16	1,30	1,53
	Outros	0,65	0,93	0,43	0,08	1,04
2008	Primário	2,07	1,15	2,83	0,30	0,76
	Rec. Naturais	1,03	1,04	1,46	0,46	0,97
	Baixa Tecn.	1,19	1,06	0,54	2,05	0,65
	Média Tecn.	0,79	0,91	0,58	1,15	1,04
	Alta Tecn.	0,40	1,01	0,19	1,32	1,45
	Outros	0,54	0,66	0,47	0,07	0,87

Fonte: Elaboração própria com dados do FMI-Directions Trade Statistics a 3 dígitos.

Os resultados sugerem que o Brasil tende a perder vantagens comparativas em setores de maior intensidade tecnológica. Comparando-se os índices brasileiros com os da amostra APEX-23, constata-se que o Brasil é mais competitivo do que a média dos países da amostra nos setores de produtos primários e intensivos em recursos naturais e em baixa tecnologia, sendo menos competitivos nos setores de média e alta tecnologia. Este resultado é semelhante quando se compara o Brasil com China e EUA. Com a Argentina, as exportações brasileiras de baixa, média e alta tecnologia são mais competitivas.

²⁰ Foram calculados os indicadores para todos os anos da série, i.e., de 1999 a 2008, e todos os países da amostra. Os resultados podem ser disponibilizados mediante solicitação.

4.2.4. Indicador de Especialização das Exportações (IES)

O indicador de especialização das exportações (IES) é uma versão modificada do indicador de vantagens comparativas reveladas (VCR). A ênfase aqui é na relação de comércio bilateral entre dois países quaisquer, tomando em conta dados setoriais. Um indicador maior (menor) do que a unidade sugere uma vantagem (desvantagem) de especialização no setor em análise no mercado de destino. Portanto, um valor baixo revela uma pequena participação nas importações setoriais de parceiro comercial de referência, no entanto, o contrário implica uma elevada quota de mercado, portanto, alto nível de competitividade no mercado considerado.

Temos:

$$IES = (x_{ij}/X_{it}) / (x_{kj}/X_{kt})$$

Onde: x_{ij} e X_{it} são as exportações do produto/setor “j” originados no “país i”, enquanto x_{kj} e X_{kt} são, respectivamente, as importações do “produto j” no mercado k e o total das importações de k.

Tabela 5. Índice de Especialização das Exportações - Brasil versus Economias Seleccionadas, 2007-2008

Ano	Setor	APEX-23	Argentina	China	EUA
2007	Primário	3,67	0,61	11,12	3,42
	Rec. Naturais	1,35	1,03	4,04	2,51
	Baixa Tecn.	0,76	1,55	0,42	1,01
	Média Tecn.	0,68	1,21	0,51	0,55
	Alta Tecn.	0,41	2,59	0,38	0,28
	Outros	0,60	1,17	3,93	0,51
2008	Primário	3,61	0,67	8,88	3,09
	Rec. Naturais	1,22	1,05	3,34	2,05
	Baixa Tecn.	0,80	1,66	0,45	1,09
	Média Tecn.	0,78	1,02	0,80	0,53
	Alta Tecn.	0,34	3,17	0,20	0,30
	Outros	0,63	0,95	4,93	0,47

Fonte: Elaboração própria com dados do FMI-Directions Trade Statistics a 3 dígitos.

Esse indicador revela vantagem (ou desvantagem) de especialização brasileira nos setores considerados em relação aos países da amostra. Como se observa na tabela 5, os resultados são equivalentes aos encontrados para o indicador de vantagem comparativa revelada, i.e., o Brasil só tem vantagens competitivas em produtos primários ou manufaturas intensivas em recursos naturais, apresentando desvantagem relativa nos produtos intensivos em tecnologia (média e alta). Por outro lado, apresenta vantagem comparativa nos setores intensivos em tecnologia frente aos países latino-americanos (México é uma exceção) e africanos²¹. Portanto, confirma-se a deficiência competitiva do Brasil nos setores de maior valor agregado e intensivos em tecnologia relativa aos mercados mais dinâmicos.

4.2.5. Indicador de Diversificação (ou Concentração) das Exportações

A diversificação das exportações é importante para países em desenvolvimento que, usualmente, dependem de poucos produtos exportáveis, em geral *commodities*, cujos preços tendem a oscilar fortemente em horizontes temporais mais longos. Isso expõe as economias mais dependentes de poucos produtos/setores comercializáveis. Para representar a diversificação das exportações se utilizará o Índice de Herfindahl Hirschmann (IHH), que é calculado da seguinte forma:

$$IHH = \frac{\left(\sum_{j=1}^n p_i^2 - \frac{1}{n} \right)}{1 - \frac{1}{n}}$$

Onde p_i representa a participação das exportações do “setor i” no total das exportações do “país j”, normalizado pelo número de observações. A soma dos quadrados das participações é o índice de Herfindahl; quando corrigido pelo número de observações, se transforma no IHH. De acordo com a literatura empírica, considera-se que a estrutura de exportações é concentrada quando o índice é maior do que 0,18; moderadamente

²¹ Foram calculados os indicadores para todos os anos da série, i.e., de 1999 a 2008, e todos os países da amostra. Os resultados podem ser disponibilizados mediante solicitação.

concentrada quando está entre 0,10 e 0,18; e diversificado quando menor que 0,10. Portanto, associado a esses intervalos é possível concluir sobre o grau de dependência da estrutura de exportação dos países aos preços de determinado produto.

Tabela 6. Índice de Diversificação (ou Concentração) das Exportações – Brasil versus Economias Seleccionadas

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	0,022	0,023	0,023	0,022	0,023	0,024	0,027	0,026	0,025	0,031
APEX-23	0,024	0,026	0,024	0,024	0,023	0,024	0,026	0,026	0,023	0,025
Argentina									0,047	0,047
China	0,020	0,021	0,023	0,028	0,035	0,038	0,038	0,037	0,03	0,027
EUA	0,030	0,030	0,027	0,027	0,026	0,025	0,024	0,024	0,023	0,021

Fonte: Elaboração própria com dados do FMI-Directions Trade Statistics a 3 dígitos

Como mostra a tabela 6, o Brasil apresenta uma pauta exportadora um pouco mais concentrada que a média dos países da APEX, mas dentro dos parâmetros que sugerem uma estrutura diversificada. Nesse mesmo grupo de países estão China, Coréia do Sul, México, Polônia, Cingapura, Turquia, Vietnã e Estados Unidos²². Portanto, o nível de risco determinado pela excessiva concentração exportadora brasileira parece ser semelhante àquele verificado nos principais competidores asiáticos, México e Estados Unidos. No entanto, quando se analisa o índice de diversificação por setores intensivos em tecnologia²³, as debilidades manifestadas pela pauta de exportação brasileira voltam a aparecer, onde se observa uma concentração nas exportações dos setores mais intensivos em tecnologia (baixa, média e alta). Isso significa que as exportações brasileiras de produtos intensivos em tecnologia estão excessivamente concentradas em poucos produtos o que, portanto, implica riscos consideráveis derivados de flutuações de preços, da taxa de câmbio e de ações protecionistas dos principais mercados de destino em nossa amostra.

²² Foram calculados os indicadores para os países da amostra. Os resultados podem ser disponibilizados mediante solicitação.

²³ Por falta de espaço, apresentamos somente alguns resultados. Os detalhes podem ser disponibilizados mediante solicitação.

3.2.6. Índice de Similaridade das Exportações (ISX)

Este indicador permite vislumbrar os padrões de comércio em cada país de forma comparativa. Ele varia entre zero (0), indicando completa diferença entre as estruturas de exportação, e cem (100), similaridade perfeita. Assim:

$$ISX_{j,k} = \text{sum} [\min (X_{ij}, X_{ik}) * 100]$$

Onde: X_{ij} e X_{ik} são, respectivamente, a parcela das exportações do “setor i” originadas nos países “j” e “k”.

Tabela 7. Índice de Similaridade das Exportações - Brasil versus Economias Seleccionadas, 1999-2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APEX-23	52,1	53,4	55,69	55,41	54,54	52,86	53,72	54,84	56,45	55,22
Argentina									52,61	51,42
China	31,98	34,93	36,18	34,95	33,96	34,09	34,37	34,04	33,41	32,74
EUA	50,40	54,51	55,22	52,01	51,25	51,38	52,68	51,99	53,04	50,95

Fonte: Elaboração própria com dados do FMI-Directions Trade Statistics a 3 dígitos.

Esse indicador revela concorrência entre as estruturas de exportação dos países considerados, i.e., se o índice é igual a zero, as estruturas de exportação são diferentes, portanto, não existe concorrência entre produtos ou setores industriais. No entanto, quanto maior é o valor do indicador ou quanto mais próximo de 100, maior é o grau de concorrência comercial. Os resultados da tabela 7 indicam que o Brasil possui um índice de similaridade de exportações bastante elevado com respeito ao total da amostra (APEX-23), o que indicaria um nível de concorrência significativo entre a estrutura das exportações brasileiras e a dos países estratégicos. Os países que se configurariam como os mais importantes competidores comerciais do Brasil seriam a Argentina, Coréia do Sul, Turquia, Venezuela, Canadá, México, Estados Unidos, África do Sul, Índia, Polônia e Vietnã. No caso da China, tal similaridade é menor. Esses mesmos resultados são observados quando o índice é calculado por setores intensivos em tecnologia, com destaque para o

setor de média tecnologia, ao qual pertence o setor de transportes, onde se observa um maior nível de concorrência com os países desenvolvidos da amostra e com os países asiáticos²⁴.

4.2.7. Índice de Complementaridade de Comércio (ICC)

O índice de complementaridade de comércio é bastante utilizado para avaliar processos de integração econômica, na medida em que procura evidenciar em que medida as estruturas de exportação e importações coincidem. Um índice de zero (0) indica que não há exportações e importações entre os países, e um índice de cem (100) sugere perfeita similaridade nas respectivas estruturas de comércio exterior.

$$ICC_{ij} = 100 - \text{sum}(|m_{ik} - x_{ij}| / 2)$$

Onde: x_{ij} representa a parcela das exportações do produto/setor “i” nas exportações totais do “país j”; e m_{ik} é a parcela das importações do produto/setor “i” total importado pelo “país k”.

Tabela 8. Índice de Complementaridade de Comércio - Brasil versus Economias Seleccionadas, 1999-2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APEX-23	48,84	51,08	52,69	52,49	52,10	52,56	55,2	56,26	55,72	54,63
Argentina	50,08	51,41	51,38	49,34	49,65	50,40	52,35	51,28	48,83	47,93
China	43,53	44,79	46,27	44,62	46,05	44,23	45,39	45,95	46,35	48,62
EUA	46,07	47,68	49,50	49,59	49,14	48,84	52,04	52,68	51,06	49,55

Fonte: Elaboração própria com dados do FMI-Directions Trade Statistics a 3 dígitos.

O indicador de complementaridade comercial²⁵ (tabela 8) analisa o padrão exportador de um país relativo ao perfil importador de um parceiro

²⁴ Por falta de espaço apresentamos somente alguns resultados. Os detalhes podem ser disponibilizados mediante solicitação.

²⁵ Por falta de espaço apresentamos somente alguns resultados. Os detalhes podem ser disponibilizados mediante solicitação.

comercial ou de um grupo de países, i.e., mede a semelhança entre o padrão de oferta de um país com o de demanda de outro país. Portanto, revela potencial de crescimento do comércio internacional. Em processos de integração, quanto maior esse indicador, maior são as possibilidades de sucesso, porque maiores são os crescimentos esperados dos fluxos de comércio. No caso aqui estudado, o índice de complementaridade comercial do Brasil com os países da amostra é bastante elevado, como também revela o indicador de similaridade de exportações, quer dizer, em torno a 50. Portanto, os países selecionados apresentam um considerável potencial de crescimento do comércio internacional com o Brasil, destacando-se Turquia, Chile, Canadá, Egito, Polônia e África do Sul. Por outro lado, quando se analisa por setores intensivos em tecnologia, destaca-se, outra vez, o setor de intensidade média, por conta do setor de transporte, como o de maior potencial de crescimento de comércio intraindustrial e de sucesso em acordos comerciais. No caso da China, o índice cresceu de 43,5%, em 1999, para 48,6%, em 2008.

5. Considerações Finais

Neste trabalho, procurou-se destacar alguns dos efeitos sobre o Brasil da ascensão da China à condição de potência econômica global. Privilegiou-se a dimensão do comércio internacional. Esta e outras facetas das relações bilaterais entre essas duas nações têm sido alvo de grande atenção por parte de especialistas em diversos campos do conhecimento. Das várias posições em destaque, pode-se, tentativamente, agrupar argumentos entre “otimistas” e “pessimistas”. Os primeiros percebem na ascensão chinesa a possibilidade de consolidação de uma nova ordem internacional menos centrada no poder americano e com maior abertura de espaços para que o Brasil se consolide como uma potência líder entre os países em desenvolvimento, particularmente na América do Sul. A demanda chinesa por recursos naturais criaria um vetor de dinamismo para a economia brasileira ao longo dos próximos anos, o que permitiria a ruptura do quadro de semiestagnação derivado da crise da dívida externa dos anos 1980. Evidentemente, a demanda chinesa *per se* não teria esse poder indutor, sendo percebida como uma alavanca para a internacionalização de setores produtivos intensivos na produção e industrialização de bens intensivos em recursos naturais. Por outro lado, os pessimistas olham para essa mesma possibilidade como sendo um risco de

involução, com o Brasil retornando a uma posição semelhante àquela dos anos pré-1930, de uma economia primário-exportadora²⁶.

Sem a pretensão de resolver este debate, o presente artigo procurou contribuir com evidências adicionais do padrão de comércio bilateral e do grau de convergência cíclica entre as duas economias. Em um primeiro momento procurou-se delinear o papel da economia chinesa no ciclo recente de expansão e crise da economia mundial. Sua participação crescente nos fluxos comerciais e financeiros, bem como na determinação do ritmo de crescimento global, têm gerado impactos variados sobre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. No caso do Brasil, típico da experiência média sul-americana e de várias outras economias ricas em recursos naturais na África e na Ásia, a demanda chinesa por matérias-primas gerou um ciclo de expansão nos preços destes produtos, o que, por sua vez, criou um ambiente propício à aceleração no crescimento com melhoria na situação fiscal e externa das economias com o perfil de complementaridade à China. Verificou-se a importância crescente desse país enquanto destino de exportações e origem de importações do Brasil e do restante da América Latina.

Por outro lado, essa complementaridade tem gerado um perfil de comércio que aprofunda a tendência histórica de especialização na produção e exportação de produtos intensivos na utilização de recursos naturais e de importações de manufaturas intensivas em tecnologia. Nesse momento de ascensão chinesa, a maior convergência cíclica entre a economia brasileira e a do gigante asiático, associada a uma menor convergência com os EUA e as principais economias sul-americanas, particularmente a Argentina, sugere a possibilidade futura de um realinhamento na dinâmica de crescimento do país. Nossos resultados não permitem afirmar que tal efeito-China seria (ou será) a fonte de expansão da economia brasileira. Indica, apenas, que há uma maior convergência cíclica.

Os indicadores de padrão e competitividade do comércio exterior apresentados na seção 3.2. reforçam a percepção de que o comércio bilateral Brasil-China, quando controlado para o padrão verificado na nossa amostra, tende a ser ainda mais marcado pela especialização em setores intensivos em recursos naturais. Enquanto a dinâmica chinesa de expansão viabilizar o ciclo de expansão de preços e quantidades vendidas desses produtos, a economia brasileira

²⁶ As referências estão, dentre outros, em Fujita (2001), Castro (2008) e Conferência Nacional (2009). Para o contexto latino-americano, ver CAF (2006), Devlin, Estevadeordal e Rodriguez (2006), Lederman, Olarreaga e Perry (2008) e CEPAL (2006, 2008, 2009).

poderá ter vantagens de posicionamento. Todavia, há riscos importantes em tal especialização que, mesmo não tendo sido explorados nesse trabalho, ecoam na velha discussão de sustentabilidade de um padrão de desenvolvimento assentado na produção e exportação de *commodities*. Nesse sentido, os resultados aqui apresentados devem ser complementados por novos estudos que aprofundem suas interpretações e explorem outras dimensões dos fenômenos em curso.

6. Referências Bibliográficas

(THE) ECONOMIST. Several Issues.

ADB. The Key Indicators for Asia and the Pacific 2009. Manila: Asian Development Bank, 2009.

BAXTER, M. e KING, R. G. Measuring Business Cycle: Approximate Band-Pass Filters form Economic Time Series. *The Review of Economics and Statistics*, 81 (4): 575-93, 1999.

BIS. 77th Annual Report. Basle, Bank for International Settlements, 2007.

BIS. 78th Annual Report. Basle: Bank for International Settlements, 2008 (www.bis.org).

BIS. 79th Annual Report. Basle: Bank for International Settlements, 2009 (www.bis.org).

CAF. *América Latina en el Comercio Global. Ganando Mercados*. Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2006.

CALDERÓN, C. Trade, specialization, and cycle synchronization: explaining output co-movement between Latin America, China, and India. In. LEDERMAN, D., OLARREAGA, M., PERRY, G. (Ed.), *China's and India's challenge to Latin American*. Washington, DC: World Bank, 2008.

CALDERON, C., CHONG, A., STEIN, E. Trade Intensity and Business Cycle Synchronization: Are Development Countries Any Different? *Journal of International Economics*, 71(1): 1-21, 2007.

CASTRO, A. B. From Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market. *Revista de Economia Política*, Vol 28, nº 1, Jan-Mar – 2008.

CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 2006. Disponível em <http://eclac.org>.

CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe 2007, tendencias 2008*. Outubro. Disponível em <http://eclac.org>.

CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008- 2009. Crisis y espacios de cooperación regional*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 2009. Disponível em <http://eclac.org>.

CHINA. *China's Peaceful Development Road, 2005*. Disponível em http://english.people.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html Acessado em 18/01/2007.

COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT. *The Growth Report: strategies for sustained growth and Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank, 2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. *O Brasil no Mundo que vem aí– Seminário: China (III CNPEPI)*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CUNHA, A. M., SILVA, L. A. China: Ascensão à Condição de Potência Global: características e implicações. In: José Celso Cardoso Jr.; Luciana Acioly; Milko Matijascic. (Org.). *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA, 2009, v. 2, p. 343-396.

DEVLIN, R., ESTEVADEORDAL, A., RODRIGUEZ, A (Editors). *The Emergence of China: opportunities and challenges for the Latin America and Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and Harvard University, 2006.

DOOLEY, M. P., FOLKERTS-LANDAU, D., GARBER, P. *International Financial Stability*, Deutsche Bank, 2005. Disponível em: <http://econ.ucsc.edu/~mpd/>. Acesso em: 01 mar. 2007.

EL-ERIAN, M. *When Markets Collide: investment strategies for age of global economic change*. New York, McGraw Hill, 2008.

FERGUSON, N., SCHULARICK, M. *Chimerica and Global Asset Markets*, 2007.

FRANKEL, J. e ROSE, A. The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *The Economic Journal* 108, 1009–1025, 1998.

FUJITA, E. S. *O Brasil e a Ásia no Século XXI*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

GILL, I., HUANG, Y., KHARAS, H. (editors). *East Asian Visions*. Washington: World Bank, 2006.

GILL, I., KHARAS, H. *An East Asian Renaissance: ideas for economic growth*. Washington: World Bank, 2007.

GOLDMAN SACHS. *BRICs and Beyond*. The Goldman Sachs Group (Global Economics Department), 2007 (<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html>, capturado em 05/02/2008).

HUTTON, W. *The Writing on the Wall: China and the West in the 21st century*. London: Little Brown Book Group, 2007.

IMF – International Monetary Fund. *World Economic Outlook*, October. 2009a. Disponível em <http://www.imf.org>.

IMF. *International Financial Statistics on Line*, 2009.

IMF. *World Economic Outlook*, April. Washington, DC: International Monetary Fund, 2008a.

KANG, D. C. *China Rising: peace, power and order in East Asia*. Columbia University Press, 2007.

KENNEDY, P. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House, 1987.

KURLANTZICK, J. *Charm Offensive: how China's soft power is transforming the World*. New Republic Book, 2007.

LANDES, D. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W.W. Norton, 1998.

LEDERMAN, D., OLARREAGA, M., PERRY, G. (Ed.), *China's and India's challenge to Latin American*. Washington, DC: World Bank, 2008.

LEONARD, M. *O que a China Pensa?* São Paulo, Larousse, 2008.

MADDISON, A. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998.

MADDISON, A. *The World Economy: a millennial perspective*. Paris: OECD, 2001.

MADDISON, A. *Contours of the World Economy, I-2030 AD*. Oxford University Press, 2007.

MAHBUBANI, K. Understanding China. *Foreign Affairs*, v, 84, n. 5. New York: Council of Foreign Relations, 2005.

MARTI, M. E. *A China de Deng Xiaoping*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MEDEIROS, C. A. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, vol.26, no.3, July/Sept., 2006.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Mapping the Global Future*, 2005. (http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html).

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Global Trends 2025: a transformed world*, 2008. (http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html).

NAUGHTON, B. *The Chinese Economy: transitions and growth*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2007.

NAUGHTON, B. *The Chinese Economy: transitions and growth*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2007.

O'NEILL, J., WILSON, D., PORUSHOTAMAN, R., STUPNYTSKA, A. *How Solid Are The BRICs?* Global Economic Papers n. 134. Goldman Sachs, 2005, (www.gs.com).

PINTO, P. A. P. *A China e o Sudeste Asiático*. Porto Alegre, RS: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

POMERANZ, K. *The Great Divergence: China, Europe, and the making of modern world economy*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

RAMO, J. C. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre, 2004.

RANA, P. B. Trade Intensity and Business Cycle Synchronization: the case of East Asia, *Working Paper Series on Regional Economic Integration* No. 10, ADB, Asian Development Bank, 2007.

RODRIK, D. Growth Strategies. In AGHION, P., DURLAUF, S. (eds.). *Handbook of Economic Growth*, North-Holland, 2005.

SAICH, T. *Governance and Politics of China*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

SHIN, K., WANG, Y. Trade Integration and Business Cycle Synchronization in East Asia. *Asian Economic Papers*, 2:3, 2004.

SHIRK, S.L. *China Fragile Superpower*. Oxford University Press, 2007.

SPENCE, J. D. *The Search for Modern China*, second edition. London: W.W. Norton, 1999.

TOLOUI, R. *When Capital Flows Uphill: Emerging Markets as Creditors*. PIMCO, 2007 (www.pimco.com, acesso em junho de 2007).

TRINH, T., VOSS, S., DICK, S. (2006). *China's Commodity Hunger: implications for Africa and Latin America*. Frankfurt: Deutsche Bank Research (www.dbresearch.com - janeiro de 2007).

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2006. Geneve: United Conference on Trade and Development, 2006.

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2007. Geneve: United Conference on Trade and Development, 2007.

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2008. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2008.

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2009. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2009.

UNCTAD. *World Investment Report 2009*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2009.

UNDP. *Human Development Report 2009*. New York: United Nations Development Program, 2009.

WADE, R. *Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WILSON, D., PORUSHOTAMAN, R. *Dreaming with BRICs: the path to 2050*. Global Economic Papers n. 99. Goldman & Sachs, 2003, (www.gs.com).

WORLD BANK. *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*. Oxford University Press, 1993.

WORLD BANK. *Global Economic Perspectives 2009*. Washington, DC: World Bank, 2009a.

WORLD BANK. *Global Development Finance 2009*, June. Washington, DC: World Bank, 2009b.

WORLD BANK. *World Development Indicators*, 2009. Washington, DC: World Bank, 2009c.

WTO. *International Trade Statistics 2008*. Geneva: World Trade Organization, 2008.

WU JIGLIAN. *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*. Mason: Thomson, 2005.

WU JIGLIAN. Does China Need to Change Its Industrializations Path? In: GILL, I., HUANG, Y., KHARAS, H. (editors). *East Asian Visions*. Washington: World Bank, 2006.

ZWEING, D., JIANHAI, B. China's Global Hunt for Energy. *Foreign Affairs*, v, 84, n. 5. New York: Council of Foreign Relations, 2005.

ZHENG BIJIAN. The Internal and External Environments of China's Development over the Next Five Years. In: GILL, I., HUANG, Y., KHARAS, H. (ed.). *East Asian Visions*. Washington: World Bank, 2006.



Uma Análise do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no Brasil¹

Antonio Corrêa de Lacerda²

Alexandre Oliveira³

Resumo: o artigo analisa os influxos de investimento estrangeiro direto (IDE) no Brasil, no período 2000-2008. Será apresentada uma breve evolução histórica do IDE no Brasil e um resgate das principais abordagens dos principais determinantes dos influxos de investimento estrangeiro, com ênfase na importância do fator locacional. Os influxos de IDE no Brasil serão analisados, com base em dados e estatísticas, do ponto de vista das principais origens dos países investidores estrangeiros, assim como dos setores de destino no país hospedeiro. Com isso, busca-se caracterizar o perfil dos investimentos e os seus impactos na desnacionalização dos macrossetores da economia brasileira.

¹ Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no VII Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia – EITT, realizado em São Paulo, em Maio de 2009 e publicado em seus anais.

² Professor-doutor do departamento de economia e coordenador do Grupo de Pesquisas Desenvolvimento e Política Econômica (DEPE), da Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e ex-presidente da Sobeet- Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica. www.pucsp.br/depe E-mail: aclacerda@pucsp.br.

³ Economista e Mestrando em Economia do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, membro do Grupo de Pesquisas Desenvolvimento e Política Econômica (DEPE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: alexpuc2004@yahoo.com.br.

Palavras-chave: Investimento Direto Estrangeiro, Desnacionalização.
JEL: F21, P33 e P45.

Abstract: this paper analyses the inflows of foreign direct investment (FDI) into Brazil during the period 2000-2008. A brief historical development of Brazilian FDI inflows and the main approaches of the FDI inflows determinants will be presented. Based on data and statistics, the analysis of Brazilian FDI will consider the main foreign investor countries and the sectors selected in the host country. Therefore, this paper attempts to characterize the profile of investments and their impacts on the denationalization of the Brazilian economy macro-sectors.

Key-words: Foreign Direct Investment, Denationalization.
JEL: F21, P33 e P45.

Introdução

Uma das faces mais controversas da globalização econômica é a crescente internacionalização da produção, por meio dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros (IDE) realizados pelas empresas multinacionais (EMN). O objetivo deste artigo é analisar os principais aspectos envolvidos na questão, especialmente no que se refere ao caso brasileiro no período recente.

O artigo está organizado em quatro seções. Na seção 1, é abordada a questão do IDE no Brasil, sua evolução histórica, assim como um resgate bibliográfico do tema. Na seção 2, é apresentado um panorama das principais abordagens teóricas acerca dos principais determinantes dos influxos de investimentos estrangeiros, com ênfase na importância do fator locacional. Na seção 3, são analisados os influxos de IDE no Brasil, com a apresentação de dados e estatísticas, focalizando o período 2000-2008, especialmente no que se refere à análise das principais origens dos investidores estrangeiros e um perfil setorial desses influxos.

A análise baseia-se na pesquisa bibliográfica sobre o tema, assim como nos indicadores primários do Banco Central do Brasil, entre outros. Comparações internacionais terão como fonte os relatórios e estudos da UNCTAD.

1. A questão do IDE no Brasil; um breve apanhado histórico

Nesta seção, analisam-se as origens históricas e as características dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira. Os dados disponibilizados por fontes primárias nacionais e estrangeiras permitem-nos caracterizar um histórico de ciclos dos investimentos estrangeiros no Brasil, que serão objeto de análise nas próximas seções deste artigo. A análise dos fluxos segundo o país de origem e o setor de destino permite avaliar os impactos macroeconômicos dessa transformação.

No século XIX, a partir de 1880, ocorreram os primeiros influxos de investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira. Inicialmente voltados para a indústria de transformação – farinha de trigo, calçados e fósforos –, os influxos não foram expressivos, ao passo que se mostraram mais agressivos nos setores de transporte ferroviário e energia elétrica⁴.

Ao longo do século XX, a participação dos investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira pode ser dividida em três ciclos. No contexto do processo de substituição de importações, o pós-guerra (1946) marca o início do primeiro ciclo, em que a atividade industrial brasileira ainda se dá de forma incipiente. A partir daí, o investimento direto estrangeiro ingressou na economia brasileira associado ao modelo de substituição de importações e, ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, na indústria de bens duráveis, intermediários e de capital. No entanto, apesar desse longo histórico, somente a partir de 1969, os dados sobre os influxos de investimentos direto estrangeiro passaram a ser publicados regularmente⁵. Após um breve interregno na década de 1980, quando o Brasil esteve fora dos destinos dos investimentos externos, os anos 1990 representaram um forte avanço no ingresso de empresas multinacionais na economia brasileira.

Em 1995, realizou-se o primeiro Censo do Capital Estrangeiro, iniciativa do Banco Central do Brasil, que visava elaborar um diagnóstico da presença dos investimentos diretos estrangeiros, a partir de questionários respondidos pelas próprias empresas que realizavam registro de suas operações no Departamento de Capitais Estrangeiros do Banco Central do Brasil (Decec)⁶.

⁴ Para um resgate histórico da participação dos investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira, ver principalmente: Lacerda, 1998 e Gonçalves, 1999.

⁵ Os dados sobre os influxos de IDE no Brasil passaram a ser publicados regularmente no Boletim do Banco Central.

⁶ A legislação sobre a participação do capital estrangeiro sob a forma de investimentos diretos foi regulamentada pela lei n.º 4.131/62.

No *ranking* dos principais investidores estrangeiros na privatização brasileira, chama atenção o fato de que, dos investidores tradicionais na economia do País, somente os Estados Unidos mantiveram uma postura agressiva, com 16,5% do total, consolidando sua liderança entre os principais investidores estrangeiros no Brasil.

Com base em critérios de participação estrangeira⁷, o Censo apurou que o estoque de investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira atingiu o montante de US\$ 43 bilhões. Esse resultado foi obtido por meio da resposta de 6.322 empresas estrangeiras instaladas no Brasil e baseava-se no valor atualizado do seu patrimônio líquido. Desse total, 4.902 empresas, equivalentes a 77% do universo, detinham participação majoritariamente estrangeira.

O Brasil, que estivera ausente do mapa de investimentos externos ao longo da “década perdida”, nos anos 1980, reingressara na rota desses investimentos na década de 1990, especialmente depois da implantação do Plano Real (1994). A queda da inflação, que era a última resistência dos investidores ao mercado brasileiro, veio consolidar o cenário receptivo aos novos influxos, definido anteriormente pela abertura comercial, pela redução das restrições de atuação setorial e pela renegociação da dívida externa.

Mais tarde, as privatizações e o *boom* das fusões e aquisições também foram fatores determinantes, assim como a emergência do Mercosul. Essa combinação de fatores e a extraordinária expansão do fluxo internacional de capitais fizeram com que o montante destinado ao Brasil crescesse de pouco mais de US\$ 1 bilhão ao ano, no início da década, para US\$ 30 bilhões ao ano, recebidos na média de 1998-2000.

Em 2001, esse quadro começou a mudar, em razão do cenário internacional adverso, com a queda nas bolsas dos Estados Unidos, o desaquecimento da economia, agravado com os efeitos dos atentados terroristas de setembro e, posteriormente, com os escândalos nas fraudes dos balanços contábeis das grandes empresas.

A divulgação do segundo Censo do Capital Estrangeiro, ano-base 2000, permitiu, além de um diagnóstico atualizado da participação do investimento direto estrangeiro na economia brasileira, comparar os seus resultados com os do primeiro Censo (ano-base 1995). Um outro elemento de análise se refere à distribuição do capital social integralizado por não-residentes, segundo os ramos de atividade

⁷ Em Lacerda (2004, p. 22 e 2006, p. 17), a condição mínima para a empresa ser considerada transnacional, no país hospedeiro do IDE, é a seguinte: (...) mínimo de 10% do capital votante, ou 20% do total.

classificados de acordo com a CNAE/IBGE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), além da distribuição espacial do capital integralizado por não residentes no Brasil, segundo regiões e unidades da Federação.

Na comparação entre os censos de 1995 e 2000, o número de empresas informantes que se enquadravam nos critérios de participação estrangeira cresceu de 6.322 para 11.404, uma elevação de 80%. Com relação às empresas com participação majoritária, o número elevou-se de 4.902 para 9.712, com um crescimento de 98%.

O indicador fundamental para a avaliação do processo de internacionalização da economia brasileira é o montante do estoque de capital social integralizado por não residentes. Em dólares correntes, o estoque de investimento direto estrangeiro acumulado cresceu de US\$ 41,7 bilhões, em 1995, para US\$ 103 bilhões, em 2000⁸.

Observa-se que o total de capital social integralizado por não residentes, conceito que corresponde ao estoque de investimentos diretos estrangeiros ao final de cada período avaliado, expande-se 147% entre 1995 e 2000, em valores medidos em dólares correntes.

No que se refere ao estoque de IDE, segundo países investidores, a evolução denota a influência do processo de privatizações. Em 2000, os Estados Unidos ainda se mantêm como principal grupo de não residentes detentor de ativos produtivos na economia brasileira. No entanto, no que se refere à participação dos demais, chamam a atenção, especialmente, Espanha e Portugal, pelos fatores já apontados.

Se, em 1995, ambos os países conjuntamente nem sequer somavam 1% do total de estoque de IDE, em 2000, a Espanha já detinha 12% desse estoque, sendo o segundo maior investidor no país. Portugal, por sua vez, respondia por 4,4% do total de US\$ 103 bilhões de capital integralizado por não residentes em 2000. O detalhamento dos fluxos observados no período de 2001 e 2002 indica a manutenção da posição de liderança dos Estados Unidos e o crescimento da participação da Holanda que atinge 13,1% dos fluxos nos dois anos citados, acima dos 10,7% do estoque detido em 2000⁹.

⁸ Destaque-se o efeito da desvalorização cambial nesse montante, uma vez que, em reais correntes, o estoque de investimentos diretos estrangeiros cresceu de R\$ 40,5 bilhões para R\$ 201,4 bilhões.

⁹ Um fator que tem intensificado os investimentos de origem holandesa é que muitas empresas de outras origens de capital têm realizado suas inversões a partir de suas filiais lá instaladas, aproveitando vantagens fiscais. Além disso, as empresas holandesas ampliaram sua participação no mercado brasileiro, especialmente nas áreas supermercadista e financeira.

No que se refere aos setores de destino dos investimentos diretos estrangeiros, observa-se uma predominância do setor terciário, em detrimento da indústria. O setor indústria, ainda que detivesse em volume um estoque de IDE, em fins de 2000, superior ao verificado em dezembro de 1995, teve a sua parcela no total reduzida a pouco mais da metade, entre os dois períodos. Os serviços mais que dobraram a sua participação no total do estoque de IDE, no período analisado.

Considerando-se o estoque de IDE acumulado, até o ano de 1995, os investimentos diretos estrangeiros direcionados ao setor de serviços representavam 30,9% do total. Já no ano de 2000, o setor terciário teve a sua parcela aumentada para 64% do total, também influenciada pela privatização em setores de infraestrutura ocorrida no período.

Essa predominância dos investimentos diretos estrangeiros no setor de serviços¹⁰ e nos destinados ao setor industrial, voltados para o mercado interno, revela uma reestruturação significativa da produção brasileira. O IDE destinado ao Brasil concentrou-se basicamente em setores *non-tradables*, fazendo com que, do ponto de vista do impacto no Balanço de Pagamentos, essas atividades demandem remessas de lucros e dividendos sem geração de receita adicional exportadora.

Ressalte-se, no entanto, que essa visão representa uma abordagem estática do processo, uma vez que a competitividade global da economia também é influenciada pela reestruturação do setor *non-tradable*. Na verdade, tendo em vista o paradigma da reestruturação produtiva, com a terceirização e realocação de atividades, há uma crescente ligação, de forma que o setor *non-tradable* é fornecedor de produtos e serviços ao setor *tradable*, o que tende a gerar ganhos de produtividade e aumento da competitividade dos produtos no mercado internacional. Isso, certamente, é um ponto ainda não suficientemente explorado nas análises¹¹.

¹⁰ Vale destacar uma dificuldade presente nessa classificação setorial dos investimentos, que são os investimentos destinados às empresas *holdings*, equivalentes a cerca de 20% do total. Embora estejam corretamente classificados como serviços, muitas vezes esses investimentos acabam sendo direcionados às unidades produtivas da *holding*, o que distorce um pouco a análise. A partir de 1999, o BACEN passou a divulgar esses recursos segundo os setores para os quais foram repassados. Isso explica a queda da participação do item “serviços prestados a empresas” de 26,7%, em 1998, para 12,1%, em 1999, e apenas 2,7%, em 2000.

¹¹ No último item deste capítulo, retomaremos a discussão procurando avaliar os impactos da mudança da política cambial a partir de 1999 e a destinação dos investimentos.

No que tange à distribuição geográfica dos investimentos diretos estrangeiros, observou-se uma correlação previsível entre a sua localização e os graus de concentração da riqueza nas diversas regiões do Brasil.

Assim, observa-se que, ao longo da segunda metade da década de 1990, não houve movimentos no sentido de redistribuição espacial dos ativos. Tanto em fins de 1995 como no final de 2000, a região Sudeste detém aproximadamente 87% do estoque de IDE. A região Sul detém cerca de 7,5%, em ambos os finais do período¹².

A questão dos impactos do processo de desnacionalização acelerada da economia brasileira deu origem a um intenso debate a partir dos anos 2000, com respeito à internacionalização dos centros de decisão, efeitos sobre o balanço de pagamentos, níveis de emprego e geração de tecnologia local.

Apesar de não ter sido realizado, ou pelo menos divulgado, um novo Censo mais atualizado relativamente aos capitais estrangeiros ingressados no Brasil, desde o último levantamento realizado pelo Banco Central do Brasil referente ao ano-base de 2000, é possível tirar algumas conclusões com base nos influxos de IDE direcionados à economia brasileira para o período 2001-2008. Esse exercício será apresentado na seção 3, no qual serão detalhadas inclusive as principais origens do IDE e o perfil setorial desses investimentos estrangeiros no Brasil.

Na próxima seção, serão apresentados os determinantes do investimento direto estrangeiro, os principais fatores críticos e sua importância locacional para o IDE.

2. Determinantes do investimento direto estrangeiro: principais fatores críticos e a importância locacional para o IDE

O caráter controverso da presença do capital estrangeiro na economia brasileira tem sido objeto de estudos de referência. Vários pesquisadores, tais como Gonçalves (1999) e Lacerda (1998, 2000 e 2004), têm avaliado a temática da internacionalização da produção do ponto de vista da inserção externa da economia brasileira. O Serviço de Assessoramento sobre Investimentos Estrangeiros (SAIE), serviço articulado entre a Corporação

¹² O estado de São Paulo mantém sua participação relativa no estoque de IDE com nada mais nada menos do que 66% do total, no final de 1995 e no final de 2000. O Rio de Janeiro vem em segundo lugar, mas com participação bem mais modesta do que a paulista, de 14%.

Financeira Internacional e o Banco Mundial, elaborou o estudo “Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas aos Investimentos no Brasil”, no qual se expressa a relevância de temas não econômicos nas decisões de internalização de plantas produtivas no Brasil, tais como burocracia, lei de patentes e procedimentos judiciais (Banco Mundial, 2001)¹³.

Por outro lado, os estudos empíricos, que buscam identificar a importância relativa dos variados determinantes dos IDEs, acabam enfatizando os fatores locais, uma vez que as informações disponíveis raramente possibilitam avaliar a importância das vantagens de propriedade do capital apresentadas acima – o levantamento de tais informações depende da cooperação das firmas. Desse modo, as variáveis correntemente usadas são o tamanho do mercado, a taxa de crescimento do PIB, a estabilidade econômica, o grau de abertura da economia, entre outras variáveis de natureza institucional.

A possibilidade de haver problemas de endogeneidade na relação entre IDE e crescimento do produto deve ser avaliada. Se, de um lado, os fluxos de IDE tendem a aumentar a taxa de crescimento do produto em etapa posterior ao ingresso, dado que representam expansão bruta do estoque de capital, de outro, a própria dinâmica do produto pode influenciar a captação de IDE.

Com base em uma amostra de 28 países em desenvolvimento para o período 1987-2000, Nunnenkamp e Spatz (2002) encontram correlações de Spearman significativas entre fluxos de IDE e PIB *per capita*, fatores de risco, anos de escolaridade, restrições ao comércio externo, fatores complementares de produção, gargalos administrativos e fatores de custo. Todavia, população, crescimento do PIB, restrições à entrada de firmas, restrições após a entrada e regulação relacionada com tecnologia revelaram-se não significativas.

Em um levantamento de vários trabalhos empíricos, Holland *et alii* (2000), focalizando a Europa Oriental e Central, mostram evidências de associação econométrica entre tamanho do mercado e potencial de crescimento com fluxos de IDE.

Algumas variáveis macroeconômicas, tais como tamanho do mercado, déficit fiscal, inflação e regime cambial, além de percepção de risco, reformas econômicas, liberalização comercial, dotação de recursos

¹³ Para maiores informações, a Carta Sobeet nº 19 faz uma resenha do documento.

naturais, barreiras ao investimento e burocracia, são significativas na explicação dos fluxos de IDE segundo Garibaldi *et alii* (2001). Os autores lançaram mão de painel dinâmico com 26 países em transição entre 1990 e 1999.

Valendo-se da análise em painel, Campos e Kinoshita (2003) analisaram 25 economias em transição entre 1990 e 1998, tendo encontrado evidências de que o IDE é influenciado por *clusters*, tamanho do mercado, baixo custo da mão de obra e recursos naturais abundantes, boas instituições, abertura comercial e menores restrições aos fluxos de IDE.

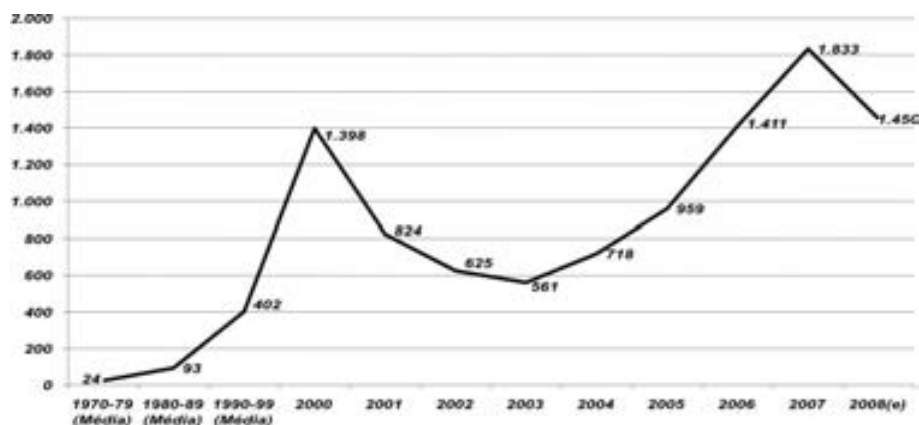
Na seção seguinte, serão analisados os influxos de IDE no Brasil, com a apresentação de dados e estatísticas, focalizando-se o período 2000-2008. Na subseção 3.1., a análise concentra-se nas principais origens dos investidores estrangeiros. Na subseção 3.2., será apresentado perfil setorial dos investimentos estrangeiros no país.

3. Os influxos de IDE no Brasil: 2001-2008

Nesta seção, serão analisados os influxos de IDE no Brasil, com foco no período 2001-2008. Segundo o *World Investment Report 2008*, publicado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o estoque mundial de IDE, que corresponde a todo o investimento realizado pelas empresas no exterior, atingiu US\$ 12 trilhões em 2007. Esse investimento foi fruto das atividades de 78.000 empresas multinacionais, que possuem cerca de 780.000 subsidiárias no exterior.

Os fluxos mundiais de IDE realizados pelas empresas multinacionais em 2007 atingiram o nível recorde de US\$ 1,8 trilhão, com um aumento de 30% em relação ao ano anterior. Entre 2000-2007, esses fluxos se expandiram significativamente, com crescimento médio anual de 20%.

Com os efeitos da crise econômica que se originou nos mercados *subprime*, os fluxos globais de IDE caíram dramaticamente no ano de 2008, tendo retraído 21% em 2008, reduzindo-se a US\$ 1,45 trilhão (Gráfico 1).

Gráfico 1. Mundo: evolução dos influxos de IDE – em US\$ bilhões

Fonte e estimativa(e): UNCTAD (vários anos) / Elaboração Própria.

Os fluxos de investimentos de 2008 permaneceram concentrados nos países desenvolvidos, com um total de influxos que somaram aproximadamente US\$ 1,2 trilhão, liderados pelos EUA, com US\$ 232,8 bilhões. Ao contrário do desempenho global, nos países em desenvolvimento, o IDE recebido registrou o nível mais alto da história (US\$ 500 bilhões), com expansão de 21% em comparação a 2006.

Parcelas crescentes desses investimentos têm sido direcionadas aos países em desenvolvimento. O Brasil é foco dos investidores globais e, nos últimos quinze anos, tem-se mantido no segundo posto entre os países em desenvolvimento mais atrativos, superado apenas pela China. De fato, nenhuma empresa que pretenda ser global pode se dar ao luxo de ficar de fora da economia brasileira, que possui o décimo maior PIB (Produto Interno Bruto) no *ranking* mundial.

Entre os países da América Latina, o Brasil ficou em primeiro lugar no ano passado no *ranking* dos influxos de IDE na região, seguido pelo México e pelo Chile. Os elevados preços do petróleo e das matérias-primas de então estimularam o crescimento do IDE na América Latina e no Caribe. Na região, os influxos cresceram 36% em 2007, atingindo US\$ 126 bilhões.

Considerando-se todos os países em desenvolvimento, o Brasil se posicionou no quarto lugar em influxos de IDE, com US\$ 34,6 bilhões no ano de 2007, sendo superado apenas pela China (US\$ 83,5 bilhões), Hong

Kong (US\$ 59,9 bilhões) e Rússia (US\$ 52,5 bilhões). Em uma comparação interanual, o Brasil ganhou quatro posições no ano de 2007, em relação a 2006, superando Cingapura, Turquia, Índia e México (Tabela 1).

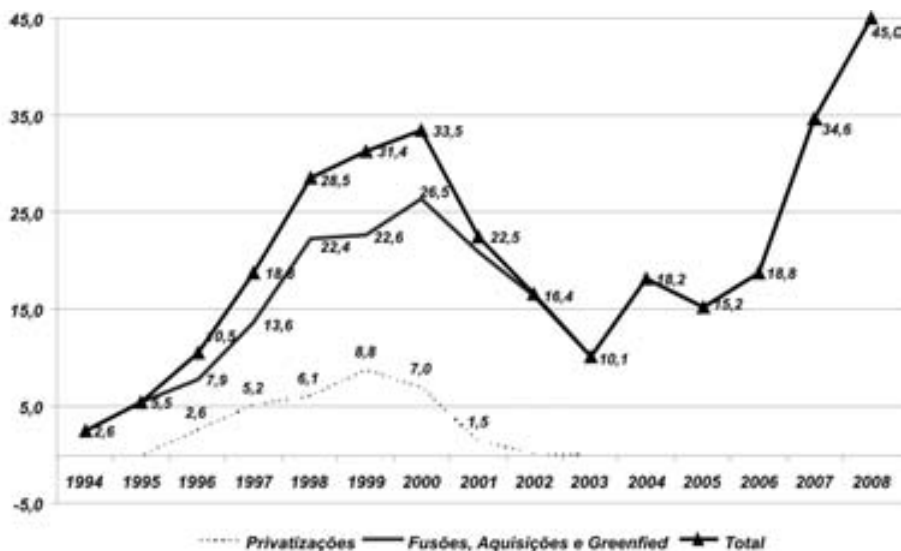
**Tabela 1. Países em desenvolvimento: maiores influxos de IDE
Anos selecionados (comparação: 2006 e 2007) - em US\$ bilhões**

2006			2007		
Ranking	País	US\$ BL.	Ranking	País	US\$ BL.
1º	China	72,7	1º	China	83,5
2º	Hong Kong	45,1	2º	Hong Kong	59,9
3º	Rússia	32,4	3º	Rússia	52,5
4º	Cingapura	24,7	4º	Brasil	34,6
5º	Turquia	20,0	5º	México	24,7
6º	Índia	19,7	6º	Cingapura	24,1
7º	México	19,3	7º	Índia	23,0
8º	Brasil	18,8	8º	Turquia	22,0
9º	Tailândia	9,0	9º	Chile	14,5
10º	Taiwan	7,4	10º	Tailândia	9,6

Fonte: UNCTAD / Elaboração Própria.

Com o melhor desempenho, o Brasil também melhorou sua posição no *ranking* mundial, tendo-se colocado no 14º posto em 2007, acima da posição do ano anterior, quando tinha conquistado a 22ª.

Os influxos de IDE para a economia brasileira cresceram em média 3% no período 2000-2008. No ano de 2008, foi registrado o recorde histórico de influxos de investimentos diretos estrangeiros (IDE) para a economia brasileira, cujo montante atingiu US\$ 45 bilhões (Gráfico 2).

Gráfico 2. Brasil: evolução dos influxos de IDE – em US\$ bilhões

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB). Elaboração Própria.

O período 2000-2008 foi positivo em termos de influxos de IDE na economia brasileira. Esse processo foi impulsionado pela atratividade de setores vinculados a *commodities* cotadas nos mercados internacionais, cujos preços se estabilizaram em níveis altos.

A atratividade do país poderá ainda crescer, também levando-se em conta as condições macroeconômicas relativamente estáveis (inflação, contas externas, contas públicas). Outro fator preponderante é o tamanho e o ritmo de crescimento da demanda interna. O PIB brasileiro cresceu a uma taxa superior a 3% no período, e a demanda interna representou 85% do PIB.

O aumento dos fluxos de IDE representou uma contrapartida ao déficit em conta corrente que o país registrou em alguns momentos, contribuindo para o equilíbrio do balanço de pagamentos.

O IDE direcionado às operações de *greenfield* possibilita expandir a capacidade instalada de produção industrial, atendendo a demanda aquecida do país e, assim, arrefecer pressões inflacionárias. A propósito, informação do Banco Central de 2007 indica que 70% dos influxos de IDE no Brasil estão voltados para operações de *greenfield*, contra apenas 33% da média

mundial. Esses benefícios são aplicáveis à economia brasileira no ano de 2008.

Considerando-se todos esses fatores combinados, que explicam em ampla medida a expansão acelerada e contínua de influxos de IDE na economia brasileira no período 2000-2008, serão apresentadas, na subseção 3.1, uma análise das principais origens dos investidores estrangeiros e a distribuição dos investimentos estrangeiros por país, com foco no período 2000-2008.

3.1. Principais origens dos investimentos diretos estrangeiros

Ao observar-se a posição do estoque de IDE, apurada em 1995 pelo Banco Central do Brasil, os EUA aparecem como maior detentor de ativos produtivos no Brasil, concentrando aproximadamente um quarto do estoque de IDE do país. A Alemanha, muito em função dos fluxos relativos à segunda metade do século XX, figura como segunda origem do estoque de IDE na economia brasileira com aproximadamente 10% do total (Tabela 2).

Tabela 2. Brasil: distribuição do estoque de IDE segundo país de origem (US\$ milhões e %) 1995 e 2000

Estoque 1995			Estoque 2000		
País	US\$ Mi.	Part.	US\$ Mi.	Part.	
EUA	10.852,0	19%	24.500,0	16%	
Espanha	251,0	0%	12.253,0	8%	
Holanda	1.546,0	3%	11.055,0	7%	
França	2.031,0	4%	6.931,0	4%	
Alemanha	5.828,0	10%	5.110,0	3%	
Portugal	107,0	0%	4.512,0	3%	
Itália	1.259,0	2%	2.507,0	2%	
Japão	2.659,0	5%	2.468,0	2%	
Suíça	2.815,0	5%	2.252,0	1%	
Canadá	1.819,0	3%	2.028,0	1%	
Suécia	567,0	1%	1.578,0	1%	
Reino Unido	1.863,0	3%	1.488,0	1%	
Paraísos Fiscais ^(*)	5.703,0	10%	18.691,0	12%	
Demais Países	19.077,0	34%	62.380,0	40%	
Total	56.377,0	100%	157.753,0	100%	

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB) / Elaboração Própria.

(*) Paraísos Fiscais: Antilhas Holandesas, Ilhas Bahamas, Barbados, Bermudas, Ilhas Cayman, Ilhas do Canal, Antigua e Barbuda, Aruba, Guernsey, Liechtenstein, Luxemburgo, Panamá, Uruguai, Ilhas Virgens Britânicas.

A participação estrangeira foi expressiva no processo de privatizações. Considerando-se o período de 1991, início do processo de privatização, a 2002, a participação do capital estrangeiro na privatização brasileira atingiu 48,3% do total arrecadado.

Mudanças significativas do ponto de vista da origem dos investidores diretos no Brasil ocorreram nos últimos 5 anos da década de noventa. Se, de um lado, os EUA aparecem como principais investidores diretos no Brasil, mantendo sua parcela do estoque de IDE em comparação a 1995, a Alemanha perde participação relativa, o que não necessariamente se relaciona com desinvestimentos durante o período.¹⁴

Por outro lado, Espanha e Portugal, num primeiro momento (1998-2000), e, posteriormente, a Holanda (2002-2004) emergem como importantes fontes de IDE para a economia brasileira (Tabelas 2 e 3 adiante). No primeiro caso, Espanha e Portugal estiveram fortemente engajados nos processos de privatização, principalmente em setores como o de telecomunicações e serviços financeiros. No que se refere a Portugal, o crescimento de sua participação no estoque de 2000, em comparação com 1995, foi expressivo. Os ativos portugueses no total dos ativos estrangeiros no Brasil em 1995 não passavam de 0,5%. Cinco anos depois, a participação saltou para 5%. Observando-se os fluxos acumulados, verifica-se que os influxos de IDE portugueses no Brasil perdem velocidade após 2001; ainda assim, mantêm Portugal como um relevante investidor no país.

Vale mencionar a expressiva participação dos paraísos fiscais, que atingia 10% em 1995 e 12% em 2000. No mais das vezes, esses influxos de capital são oriundos de *holdings* sediadas nesses países, as quais aparecem, portanto, como meras intermediárias das operações de IDE (fusões e aquisições e *greenfield*). Outros países, tais como Luxemburgo¹⁵ e Holanda, registram

¹⁴ Os estoques de IDE captados no Censo do Capital Estrangeiro levam em consideração os ingressos nominais ocorridos historicamente expressos em reais correntes e reconvertidos ao câmbio médio do ano-base. Tendo ocorrido depreciação do Real no período, isso impacta o seu estoque.

¹⁵ Apenas a título de exemplo, em 2003 Luxemburgo foi o país desenvolvido que recebeu o maior volume de IDE, US\$ 91 bilhões, cerca de 14,4% do total mundial, mas ao mesmo tempo registrou a realização de US\$ 101 bilhões em IDE, ou seja, 16,3% do total mundial. Em 2005, esse mesmo país recebeu US\$ 3,7 bilhões e realizou investimentos diretos no exterior no montante de US\$ 2,9 bilhões (UNCTAD). Os valores apresentados relativos à Luxemburgo traduzem as facilidades fiscais e tributárias específicas àquele país, mas que, em grande medida, caracterizam todos os paraísos fiscais como os localizados nas Américas, notadamente Ilhas Cayman e Uruguai. Na Tabela 2.3 os dados apresentados foram compilados pela equipe de elaboração deste texto.

elevados influxos de IDE e elevadas saídas de IDE justamente por servirem como sede de *holdings* de empresas transnacionais. Uma forma de ajustar as informações segundo os países de origem dos recursos é identificar a nacionalidade do controle da *holding* que opera no paraíso fiscal.

A evolução dos influxos de IDE no período pós-2000 revela uma maior concentração de investimentos por origem que a observada nos Censos Capitais Estrangeiros de 1995 e 2000. No período mais recente, os 10 maiores investidores passaram a representar uma parcela concentrada média de 78% do total de influxos de IDE (Tabela 3, a seguir), enquanto, em 1995 e 2000, a participação era de 65% e 57%, respectivamente (ver Tabela 2).

Tabela 3. Brasil: evolução dos influxos de IDE – Distribuição por País de Origem - Período 2003 – 2008 – Em US\$ Milhões

Ranking	Fluxo 2003			Fluxo 2004			Fluxo 2005			Fluxo 2006			Fluxo 2007			Fluxo 2008		
	País	US\$ M.	Part.	País	US\$ M.	Part.	País	US\$ M.	Part.	País	US\$ M.	Part.	País	US\$ M.	Part.	País	US\$ M.	Part.
1 ^o	EUA	2.381,0	18%	Holanda	7.755,0	38%	EUA	4.644,0	22%	Holanda	4.434,0	20%	Holanda	8.178,0	24%	EUA	6.918,0	15%
2 ^o	Cayman	1.950,0	15%	EUA	3.979,0	20%	Holanda	3.207,0	15%	Holanda	3.485,0	16%	EUA	6.526,0	18%	Luxemburgo	5.937,0	13%
3 ^o	Holanda	1.440,0	11%	Cayman	1.523,0	8%	México	1.661,0	8%	Cayman	1.974,0	9%	Luxemburgo	2.895,0	8%	Holanda	4.623,7	10%
4 ^o	Japão	1.368,0	11%	Espanha	1.050,0	5%	França	1.458,0	7%	Suíça	1.631,0	7%	Espanha	2.164,0	6%	Japão	4.090,0	9%
5 ^o	França	826,0	6%	Alemanha	760,0	4%	Canadá	1.436,0	7%	Espanha	1.414,0	6%	Alemanha	1.757,0	5%	Espanha	3.787,0	8%
6 ^o	Espanha	710,0	6%	Luxemburgo	747,0	4%	Alemanha	1.289,0	6%	Canadá	1.286,0	6%	Cayman	1.804,0	5%	França	2.896,1	6%
7 ^o	Bermudas	620,0	5%	Canadá	583,0	3%	Espanha	1.220,0	6%	Alemanha	848,0	4%	Bermudas	1.496,0	4%	Cayman	1.550,0	3%
8 ^o	Ilhas Virgens	540,0	4%	Portugal	570,0	3%	Cayman	1.078,0	5%	México	790,0	4%	França	1.214,0	4%	Canadá	1.436,0	3%
9 ^o	Alemanha	508,0	4%	França	486,0	2%	Austrália	526,0	4%	Luxemburgo	740,0	3%	Reino Unido	1.004,0	3%	Austrália	1.753,4	3%
10 ^o	Itália	380,0	3%	Itália	420,0	2%	Japão	779,0	4%	França	740,0	3%	Suíça	893,0	2%	Batavia	1.286,0	2%
Ingressos IDE - Total			12.962,0	100%	20.265,0	100%	21.521,0	100%	22.221,0	100%	22.765,0	100%	33.765,0	100%	40.096,0	100%	40.096,0	100%
Top 10 (% do Total IDE)			18.715,0	82%	17.886,0	88%	17.877,0	82%	17.204,0	78%	17.204,0	76%	27.116,0	89%	30.486,0	76%	30.486,0	76%

Fonte: Banco Central do Brasil / Elaboração própria.

Apesar de os 10 principais investidores concentrarem grande parcela dos investimentos, há um movimento de maior distribuição do IDE entre os países do grupo. A participação norte-americana no estoque de IDE até o ano 2000 foi de 24%. Entretanto, os fluxos de IDE apontaram para queda nessa participação em 2005 e 2008, anos em que foi de 22% e 15%, respectivamente. Desde meados dos anos 2000, países como Espanha e Alemanha registraram queda relativa na participação nos investimentos estrangeiros no Brasil, mas mantêm relevância nos influxos de capital em setores importantes para o país.

Por outro lado, alguns investidores tradicionais têm mantido suas participações nos investimentos no Brasil, como a Holanda, que tem mantido taxa próxima de 12%, e a França, com taxa de 7%.

A relevante participação de paraísos fiscais, como as Ilhas Cayman, Bermudas e as Ilhas Virgens, revela uma realidade comum a muitos países. Também traduz as estratégias de movimentação de recursos associada a

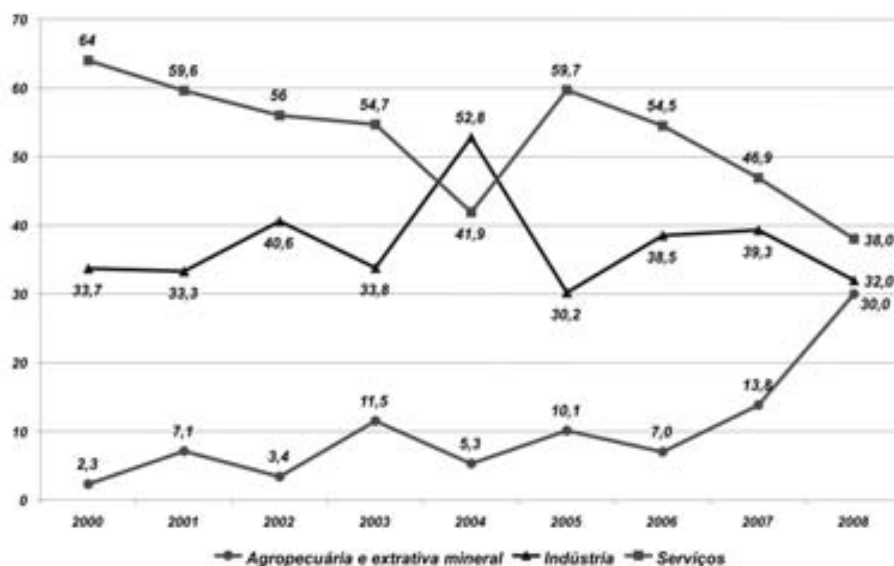
benefícios fiscais, propiciados pela constituição de *holdings* de grandes conglomerados internacionais em paraísos fiscais.

A maior distribuição da participação relativa dos principais investidores na economia brasileira redundou em menor fragilidade externa da economia brasileira.

3.2. Perfil setorial dos investimentos diretos

Nesta subseção, é apresentada uma análise do perfil setorial dos investimentos no Brasil, para o período 2000-2008. A distribuição dos influxos de IDE por setor denota a importância dos setores de serviços e industrial, que receberam, em média, 53% e 37% do total dos investimentos estrangeiros aportados, respectivamente (Gráfico 3).

Gráfico 3. Brasil: influxos de IDE – Distribuição por setor (%)



Fonte: Banco Central do Brasil / Elaboração própria.

A análise setorial dos influxos de IDE evidenciou a prevalência do setor terciário no período analisado. Esta explica-se pela própria composição do

PIB segundo setores de atividade¹⁶. Há, no entanto, outros aspectos que influenciam a alocação de investimentos diretos, como a taxa de câmbio, que, quando apreciada, tende a favorecer os investimentos em setores *non tradeables*, em detrimento dos *tradeables*.

A distribuição por setor dos influxos de IDE, segundo as informações do Banco Central do Brasil, indica duas tendências de mudança de seu perfil. Primeiro, confirma-se a tendência de aumento da participação da agropecuária e da indústria extrativa mineral nos influxos de IDE, como se observa no gráfico 3, acima. O segundo movimento refere-se à origem dos recursos.

Esse movimento crescente do IDE direcionado a setores primários também pode ser observada em escala global. De acordo com dados divulgados pela UNCTAD, a participação desses setores nos fluxos globais de IDE avançou de 7% no período 1989-1991 para 12% no período 2003-2005, último dado disponível.

No que se refere à origem dos recursos, por países, observa-se que houve um relativo aumento da participação de economias em desenvolvimento no total de IDE recebido pelo Brasil, que aumentou de aproximadamente 6,0% para 21,0%, entre 1990 e 2005.

Considerando-se os aspectos analisados acima, serão discutidos, na seção seguinte, os impactos dos investimentos diretos estrangeiros no processo de desnacionalização¹⁷ de diversos setores da economia brasileira, para o período 2000-2008.

4. Conclusões

Os dados utilizados das fontes primárias nacionais e estrangeiras permitiram-nos caracterizar um histórico dos ciclos dos investimentos estrangeiros no Brasil. Foram apresentados dados dos primeiros influxos de investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira, como de setores recipiendários dos investimentos externos. Em perspectiva histórica, o IDE provocou avanços na economia, ao viabilizar os primeiros grandes projetos

¹⁶ Na composição do PIB, pela ótica da oferta, o setor de serviços corresponde a 55% do PIB, enquanto a indústria representa 24% e a agropecuária, apenas 6% (IBGE, 2008).

¹⁷ Segundo define Torres (2006, p. 159), o conceito de desnacionalização está intimamente ligado à idéia do que é considerado “nacional” e à entrada de capital estrangeiro na economia de um país (...) reduzir a participação de nacionais de um país (inclusive do Estado) no capital de uma determinada empresa ou organização, ainda que não represente mudança em seu controle.

vinculados à infraestrutura do país, criação de emprego e renda e fonte de recursos para o financiamento das contas externas brasileiras.

Na seção 2, foram apresentadas as diversas abordagens de análise com respeito aos determinantes do IDE. Os elementos centrais para a decisão de internacionalizar a produção e para a decisão locacional por parte das empresas multinacionais foram abordados. Identificou-se, para a economia brasileira, que os elementos fundamentais para a empresa multinacional decidir internalizar a produção consistiam na dotação de ativos que lhes possibilitavam concorrer com as empresas locais. As decisões locacionais basearam-se na confirmação da existência dos seguintes elementos no país hospedeiro: tamanho do mercado, ativos estratégicos, recursos naturais e eficiência na forma de recursos humanos qualificados.

Na seção 3, foram analisados os influxos de IDE no Brasil, com a apresentação de dados e estatísticas, com foco no período 2000-2008: as principais origens dos investidores estrangeiros e a distribuição por país de origem no período.

Do ponto de vista dos países investidores, observa-se a prevalência histórica dos capitais norte-americanos. Contudo, a despeito da permanência dos EUA como um dos principais investidores diretos no Brasil, registraram-se outros importantes investidores no período analisado: Alemanha, Espanha, França e Holanda. A importante participação de paraísos fiscais revela uma realidade comum a muitos países e traduz a realização de estratégias de movimentação de recursos associada a benefícios fiscais por meio da constituição de *holdings* nos paraísos fiscais.

A análise setorial dos influxos de IDE evidenciou a prevalência do setor terciário no período analisado. Constatou-se ainda haver crescente relevância do IDE direcionado a setores primários no período analisado, movimento que também pode ser observado em escala global, muito decorrente do *boom* dos preços das *commodities*¹⁸.

A questão dos impactos do processo crescente de desnacionalização da economia brasileira, intensificado nos anos 1990, deu origem a um intenso debate. A internacionalização dos centros de decisão e os efeitos sobre o

¹⁸ No período 2002-2007, o preço médio das principais commodities cresceu cerca de 150% no acumulado, de acordo com o Índice CRB (*Commodity Research Bureau*), que é um indicador que representa uma cesta das mais importantes *commodities* negociadas no mercado internacional.

balanço de pagamentos e sobre os níveis de emprego e geração de tecnologia local têm sido objeto de discussões¹⁹.

O fato de esse processo estar associado a uma série de eventos simultâneos – privatização, desnacionalização, programa de estabilização com uso da âncora cambial, desvantagens competitivas e abertura comercial – fez com que se tornasse difícil uma análise mais precisa dos fenômenos.

Um consenso observado na análise da bibliografia sobre o tema aponta que a expansão das empresas multinacionais, a liberalização das economias e a formação de blocos regionais de comércio foram alguns dos fatores que impulsionaram a expansão dos fluxos de investimentos estrangeiros para a economia brasileira nos anos 1990.

No Censo de Capitais Estrangeiros do ano 2000 do Banco Central do Brasil, havia 80% mais empresas que atendiam os critérios do que no Censo anterior de 1995. Pelo critério de participação majoritária, o número elevou-se de 4.902 para 9.712, com um crescimento de 98%.

Contudo, mesmo sem ter havido uma atualização, ou pelo menos divulgação, de um novo Censo de Capitais Estrangeiros por parte do Banco Central do Brasil, há grande probabilidade de que o número de empresas enquadradas no critério de participação estrangeira tenha aumentado no período 2000-2008. Isso se dá, principalmente, pela intensificação dos influxos, decorrentes tanto das operações de fusões e aquisições quanto de *greenfields*.

Com a globalização econômica e a crescente internacionalização da produção, por meio do incremento dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros (IDE) realizados pelas empresas multinacionais (EMN), as economias nacionais sofrem uma profunda reestruturação, decorrente não só da maior concorrência no mercado, mas de um processo crescente de desnacionalização.

A maior exposição ao mercado internacional a partir dos anos 1990 induziu as empresas locais a uma reestruturação defensiva, na busca de padrões de competitividade. Como uma das principais consequências desse ajuste, ocorreram um significativo aumento do grau de desnacionalização da economia, a ampliação da vulnerabilidade das contas externas e a desarticulação do Estado como indutor do desenvolvimento.

¹⁹ Ver, por exemplo, Gonçalves (1999) e Lacerda (2000).

Outro indicador que evidencia o processo de maior participação estrangeira na estrutura produtiva brasileira é o estoque acumulado de IDE. O Brasil aparece em 13º lugar no *ranking* mundial, com um estoque acumulado que cresceu de US\$ 122 bilhões, em 2000, para US\$ 328 bilhões em 2007.

Do ponto de vista da política econômica, a maior desnacionalização da economia precisa ser compatibilizada com um aumento da capacidade de geração de divisas, de maneira a evitar o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos. Para isso, é fundamental atrair investimentos voltados para substituição de importações e expansão de exportações, para propiciar uma redução da vulnerabilidade externa (Lacerda, 2004).

6. Bibliografia

BANCO MUNDIAL. Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas aos Investimentos no Brasil. Washington, 2001.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Censo de Capitais Estrangeiros Ano Base 1995*. Brasília, 1998. p. 106.

_____. Censo de Capitais Estrangeiros Ano Base 2000. Brasília, 2001.

_____. Notas para a imprensa: Setor Externo. Diversos números. Brasília.

BATISTA JR., P.N. Globalização, Dependência Monetária e Vulnerabilidade Externa, Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2001.

BRAGA, J.C.S. Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas: IE/Unicamp (Coleção Teses), 2000.

BUCKLEY, P.& CASSON, M. The future of the multinational enterprise. London: MacMillan, 1976.

_____. The optimal timing of a foreign direct investment. London: Economic Journal, v. 91, Mar. 1981.

_____, & GHAMRI, P. N. The internationalization of the firm: a reader. Groningen: Cengage Learning EMEA – Thomson, 1991.

CAMPOS, N. F., KINOSHITA, Y. Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition economies. Washington: IMF Institute, Nov. 2003 (IMF Working Paper).

CARNEIRO, R. Impasses do Desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva, Campinas: Texto para Discussão, IE/UNICAMP, n.º 153, nov.2008, acesso em: 14 de Janeiro de 2009. Endereço eletrônico: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto153.pdf>.

CAVES, R. E. International corporations: the industrial economics of foreign investment. London: Economica, v.38, Feb. 1971.

COMMODITY RESEARCH BUREAU (CRB). Endereço Eletrônico: <http://www.crbtrader.com/>.

COUTINHO, L. & BELLUZZO, L.G. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. Campinas: Economia e Sociedade, n.1 pg. 11, pg. 137-150, 1998.

DUNNING, J. Multinational enterprise and the global economy. Wokingham: Addison-Wesley, 1993.

_____. Determinants of foreign direct investment: globalization induced changes and the role of FDI policies. Washington: Annual Bank Conference on Development Economics, 2002.

GARIBALDI, P. et alii. "What moves capital to transition economies". IMF Staff Papers, Washington: International Monetary Fund, v. 48, Special Issue, 2001.

GONÇALVES, R. Globalização Econômica e Vulnerabilidade Externa. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1998, acesso em: 07 de dezembro de 2008.

Endereço Eletrônico: <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/globalizacaoeconomica.pdf>.

_____. Globalização e desnacionalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HOLLAND, D. et alli. The determinants and impact of FDI in central and eastern Europe: a comparison of survey and econometric evidence. Nova York: Transnational Corporations, v. 9, n. 3, Dec. 2000.

HYMER, Stephen. Empresas multinacionais: a internacionalização do capital. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1983. 122p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).
Endereço Eletrônico: <http://www.ibge.gov.br>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).
Endereço Eletrônico: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp> e; <http://www.ipeadata.gov.br>.

KINDLEBERGER, C. P. American business abroad: six lectures on direct investment. New Heaven: Yale University Press, 1969.

LACERDA, A.C.(Org.) Crise e Oportunidade: o Brasil e o cenário internacional. São Paulo: Editora Lazuli Editora, 2006.

_____. Globalização e Investimento Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

_____, & LEITE NETO, F. Investimento Direto Português no Brasil. São Paulo: Caracterização Setorial In: Espacial SOBEET n.º 23, 2002.

_____. (Org.). Desnacionalização: mitos, riscos e desafios. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

_____. O Impacto da globalização na economia brasileira. São Paulo: Editora Contexto, 1998, 1ª. Edição.

MATTOS, L.B., CAMPOS, A.C. Determinantes dos Investimentos Diretos Estrangeiros, Rio de Janeiro: Revista de Economia Política, vol. 11, n.º 01, 2007, acesso em: 14 de janeiro de 2009. Endereço Eletrônico: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482007000100002&script=sci_arttext&tlng=es/.

NUNNENKAMP, P., SPATZ, J. Determinants of FDI in developing countries: has globalization changed the rules of the game? Kiel: Transnational Corporations, v. 11, n. 2, Aug. 2002.

OBSTFELD, M., TAYLOR, A. M. Global Capital Markets (Integration, crisis and growth), Cambridge University Press, 2004.

OMAN, C. Policy Competition for Foreign Direct Investment – A Study of Competition among Governments to Attract FDI, Washington: OECD Development Centre, 1999, acesso em: 14 de Janeiro de 2009. Endereço Eletrônico: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/27/2089936.pdf>.

SILVA, L.A. Tendências dos Fluxos Globais de Investimento Direto Externo, Brasília: Texto para Discussão n.º. 1192 - IPEA, 2006, acesso em: 19 de Janeiro de 2009. Endereço Eletrônico: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1192.pdf.

_____. Políticas para o Investimento Direto Externo, Brasília: Revista Desafios do Desenvolvimento, 2004, acesso em: 16 de Janeiro de 2009. Endereço Eletrônico: <http://investimentos.desenvolvimento.gov.br/arquivos/convenio-ipea-artigo-luciana-acioly.pdf>.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA (SOBEET), diversos números, São Paulo. Endereço Eletrônico: <http://www.sobeet.org.br/>.

OHLIN, B. Comércio interregional e internacional. Barcelona: Oikos, 1971 (orig. 1933).

TORRES, I. Acordos de Livre Comércio, Desnacionalização e Sistemas Financeiros. Os Casos Brasil, Chile e México. Brasília: Universidade de Brasília – Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Humanas, 2006.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *World Investment Report: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. Nova York e Genebra, 2008.

_____. *World Investment Report*. Nova York e Genebra, vários anos.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, 1979.

ZOCKUN, M. Brasil: o investimento direto estrangeiro nos anos 1990. São Paulo: Fipe/USP, 1999.

Banco do Sul: a Proposta, o Contexto, as Interrogações e os Desafios¹

Carlos Eduardo Carvalho, Allan Batista Gabriel, Carolina Silva Pedroso, Gabriel Yuji Kobayashi Kaneko²

O processo de criação do Banco do Sul ganhou dinamismo surpreendente em 2007, culminando com a assinatura festiva da Ata de Fundação em Buenos Aires em 9 de dezembro, véspera da posse de Cristina Kirchner na Presidência da Argentina. Algumas questões sobre a natureza do banco tinham sido encaminhadas ao longo do ano, com a definição do perfil de banco de desenvolvimento, defendida pelo Brasil.

A rapidez do avanço da proposta em 2007 pareceu desmentir o ceticismo inicial, mas o processo entrou em marcha bem mais lenta em 2008. A presença do Banco do Sul nas declarações dos governos diminuiu, à medida que as negociações enfrentaram temas complexos, ligados à estrutura de capital e aos mecanismos decisórios e de governança.

No primeiro semestre de 2009 veio à luz a proposta de estatuto, aprovada pelos presidentes durante a reunião de cúpula América do Sul – África, em

¹ Trabalho elaborado para o livro *Os Novos Rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul*, Javier Vadell e Taiane Campos (orgs.), Belo Horizonte, Editora da PUC-MG, a ser publicado em 2010.

² Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Carlos Eduardo Carvalho (cecarv@uol.com.br) é professor do Departamento de Economia e do curso de Relações Internacionais. Gabriel Kaneko (gabriel_cadu@yahoo.com.br) é graduado em Relações Internacionais. Carolina Pedroso (carolzinha404@hotmail.com) e Allan Gabriel (allan_bgabriel@yahoo.com.br) são graduandos em Relações Internacionais. A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa em Moeda, Finanças e Desenvolvimento Econômico.

26 de setembro, na Venezuela, ainda a ser submetida aos Legislativos dos países envolvidos. Apesar dos avanços na formalização do banco, persistem muitas dúvidas sobre seu perfil e sobre seu alcance. Não se sabe, por exemplo, como a nova instituição poderá ganhar força com capital reduzido e mecanismo decisório difícil, diante das consideráveis diferenças entre os governos envolvidos, tanto em questões políticas como no tratamento de temas econômicos cruciais. Acrescente-se que, nas declarações e documentos sobre o novo banco, não há referências às instituições financeiras regionais já existentes, apesar de estarem voltadas para papéis semelhantes aos atribuídos ao banco e de reunirem considerável experiência na área.

Ainda assim, a aceitação da proposta e a tramitação rápida sugerem a presença de processos profundos e complexos a impulsionar a iniciativa. Uma indicação óbvia nesse sentido é o quadro econômico peculiar configurado a partir de 2002-2003 na América Latina, com posição cambial superavitária e forte acumulação de reservas externas, ao lado do desgaste das políticas ditas neoliberais e da hostilidade da região ao FMI e às agências multilaterais. No plano político, a busca de unidade regional ganhou dinâmica própria e vem se sobrepondo às diferenças acentuadas entre os governos em temas cruciais, como as relações com o sistema financeiro internacional. Não se sabe como os desdobramentos da crise financeira mundial influenciarão esse quadro e como os países envolvidos tratarão o Banco do Sul no contexto internacional delineado pela crise.

Este trabalho analisa a criação do Banco do Sul. As singularidades do processo e a originalidade do quadro sul-americano atual recomendam cautela na avaliação de sua natureza e de suas perspectivas. O ponto de partida inclui um histórico da proposta e das negociações e a análise dos entendimentos diferenciados a ela atribuídos pelos governos envolvidos, tomando como referências as declarações públicas e os documentos oficiais disponíveis. Apresenta-se em seguida um painel das instituições assemelhadas existentes na região, com a natureza de sua atividade e os montantes operados, de forma a situar o quadro financeiro e institucional que cercará o banco na sua área de atuação. Na sequência, discute-se o contexto singular em que surgiu a proposta e destacam-se os desafios colocados pelo quadro político da América do Sul, em especial para a governança do novo banco, com um painel de soluções adotadas em organizações semelhantes em outras regiões.

As origens e o desenvolvimento da proposta

A proposta de criação do Banco do Sul foi lançada pelo presidente da Venezuela, Hugo Chávez, que declarou ter se inspirado no relatório da Comissão Sul³, criada em 1987 por dirigentes políticos e intelectuais de diversas correntes para analisar e propor soluções para problemas comuns aos países em desenvolvimento. Na apresentação do memorando de entendimento (21/2/2007), Chávez afirmou ter conhecido a proposta

cuando estaba en prisión, en un librito que por ahí he mostrado. (...) hubo un esfuerzo por allá por los años 80, (...) en una Comisión Sur dirigida por el gran líder africano Julius Nyerere. Y esa Comisión Sur, después de varios años, presentó un proyecto.

Publicados em 1990, no livro *O desafio do Sul*: relatório da Comissão Sul, os resultados enfatizavam a cooperação Sul-Sul e, para Chávez, a proposta foi abandonada por ter surgido em um momento em que “caía la Unión Soviética, cambiaba el mundo y se levantaba la mano hegemónica del imperialismo norteamericano, y el Consenso de Washington y el FMI”⁴.

A criação do Banco do Sul foi incluída na campanha eleitoral de 1999 (McELHINNY, 2007), mas só foi encaminhada em 2004 (MARTÍNEZ VIAL, 2007), com os objetivos delineados no discurso do ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Jesús Arnaldo Pérez, na Unctad XI:

Seguimos convencidos de la necesidad de crear un ‘Banco del Sur’ en donde pudiéramos centralizar nuestras reservas, permitiendo un acceso menos costoso a las mismas para aquellos países hermanos que las necesitan. Y, sobre todo, para aliviarles del peso de las estrictas políticas de ajuste que nos imponen el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional a través de sus cláusulas de condicionalidad. De esa forma, podríamos frenar la terrible sangría de nuestros recursos financieros hacia el Norte cuando son tan necesarios aquí, en el Sur. (UNCTAD, 2004)

³ Proposta inicialmente pelo primeiro-ministro da Malásia, Mahatir Mohamad, e liderada pelo então presidente da Tanzânia, Julius K. Nyerere.

⁴ Discurso em 21/2/2007. Disponível em: http://archivos.minci.gob.ve/doc/21-feb-2007_firma_de_instrumen.doc. Acesso em: 10 jan. 2008.

As negociações que formataram as bases do Banco do Sul foram conduzidas em dois âmbitos. Nas reuniões técnicas multilaterais foram debatidos aspectos técnico-operacionais, como governabilidade e estrutura de capital. As atas não foram divulgadas e não se conhece o conteúdo dos debates realizados. Já as reuniões ministeriais produziram declarações, a serem assinadas pelos presidentes, nas quais foram delineados o perfil e os objetivos do banco.

Em 21/2/2007, Hugo Chávez e Néstor Kirchner, presidentes da Venezuela e da Argentina, assinaram o primeiro memorando de entendimento e fixaram o prazo de 120 dias para a constituição do Banco do Sul. Bolívia e Equador tornaram-se membros oficiais e integraram-se às negociações. Brasil, Chile, Peru e Colômbia permaneceram reticentes.

O Brasil aderiu em maio e, em negociações bilaterais, convenceu os demais países a retomar as negociações a partir do estágio inicial⁵. A posição brasileira foi assim justificada pelo presidente Lula:

É preciso definir, antes de qualquer coisa, o que é esse Banco do Sul: se tem finalidade semelhante à do FMI, do Banco Mundial, do BNDES. Primeiro é preciso definir para que nós queremos um banco, qual a sua finalidade, para depois saber se compensa participar ou não⁶.

O Banco do Sul começou a ser desenhado na Declaração de Quito, em 3/5/2007, em que se apresentou um convite formal a todos os países da União Sul-Americana de Nações, a Unasul. Na Declaração de Assunção (22/5/2007), os ministros aprovaram a participação igualitária dos países-membros. Segundo Felicia Miceli, ministra da Economia da Argentina: “Desta maneira, nos afastamos de uma forma de governar das entidades financeiras (internacionais), nas quais a hegemonia é imposta pelo maior país”⁷. Também em Assunção, reunião paralela dos ministros do Mercosul incorporou o banco à agenda do bloco, mas o Uruguai só anunciou a adesão em junho.

⁵ Para o jornal argentino *Página 12*, 9/5/2009: “Al comienzo Brasil llegó a decir que la iniciativa carecía de consistencia técnica y sugirió crear un fondo de estabilización regional que actuará como prestamista de última instancia frente a una eventual crisis de pagos. El temor era que Chávez utilizara el banco para disputarle el liderazgo en la región, pero finalmente bajó la guardia y se integró”.

⁶ Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/11/materia.2007-05-11.4742554330/view>. Agência Brasil. Acesso em: 18 fev. 2008.

⁷ Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2007/05/22/ult1767u93717.jhtm>. Agência Brasil. Acesso em: 15 jan. 2008.

O passo definitivo para a constituição do banco veio em 8/10/2007, quando os sete países assinaram a Ata Fundacional, conhecida como Declaração do Rio de Janeiro. A Ata marcou a assinatura dos presidentes para 3/11/2007, adiada posteriormente para 9/12/2007, véspera da posse de Cristina Kirchner na Presidência da Argentina.

Reunidos em Buenos Aires, em solenidade festiva e em clima de empolgação, os presidentes assinaram por fim o nascimento do Banco do Sul. No dia seguinte o presidente do Uruguai assinou a Ata e a Colômbia confirmou sua participação. Decidiu-se que o banco terá sede em Caracas, com duas subsedes, em Buenos Aires e La Paz.

A Cúpula Ministerial de Montevideu, em abril de 2008, estipulou em US\$ 20 bilhões o capital autorizado e em US\$ 7 bilhões o capital subscrito. A Cúpula de Buenos Aires, em junho, fixou o capital inicial em US\$ 10 bilhões: Argentina, Brasil e Venezuela entrariam com US\$ 2 bilhões cada; Uruguai e Equador, US\$ 400 milhões cada; Paraguai e Bolívia, US\$ 100 milhões cada. Os restantes US\$ 3 bilhões ficaram a cargo dos demais membros da Unasul: Peru, Colômbia, Chile, Suriname e Guiana, sem datas definidas para a adesão.

A Cúpula de junho de 2008 desenhou a estrutura do banco: Conselho de Ministros, Conselho de Administração, Diretório e seu Comitê Executivo, e Conselho de Auditoria. A reunião ratificou o princípio de um país, um voto, decisão apoiada pela Venezuela, com resistências da Argentina e do Brasil, para quem os países com maior aporte financeiro deveriam ter maior influência na condução do banco.

Os estatutos aprovados na reunião de maio de 2009, a serem submetidos à aprovação dos governos e dos parlamentos, mantiveram o princípio de um voto por país na direção do banco, mas com a exigência de apoio correspondente a 70% do capital subscrito no caso de projetos com valor acima de US\$ 70 milhões. Na reunião de cúpula América do Sul - África, em 26/9/2009, na Venezuela, os Presidentes aprovaram os estatutos e o capital inicial de US\$ 7 bilhões, a ser integralizado na forma que havia sido definida em abril de 2008, mantida a meta de alcançar o valor de US\$ 20 bilhões definida para o capital autorizado.

Questões relevantes ficaram em aberto, como as definições de prioridades de atuação do banco. Há questionamentos sobre a destinação de recursos para infra-estrutura: argumenta-se que o setor já conta com muitos investimentos multilaterais na região e o banco deveria concentrar esforços em áreas como segurança alimentar, redução da pobreza, meio ambiente e

redução das assimetrias entre os países, temas que alguns autores apontam como uma pauta de investimentos e de preocupações completamente distinta das instituições financeiras internacionais (ORTIZ; UGARTECHE, 2008). Além disso, a Venezuela seria contrária ao financiamento de projetos de grandes companhias privadas.

Entre os temas que teriam sido discutidos, mas sem acordo, estariam as possíveis isenções fiscais para todas as operações do banco (compras, aquisições, investimentos, salários dos funcionários), proposta criticada por ser inapropriada diante dos esforços na luta contra a evasão de divisas na região, e também as questões referentes à participação da sociedade civil nas atividades do banco.

Os diferentes significados e conteúdos atribuídos ao Banco do Sul

O andamento das negociações evidenciou importantes diferenças no entendimento dos governos sobre o Banco do Sul, expressas em diversos momentos com variados graus de nitidez, envolvendo a natureza e as atribuições do banco, suas relações com instituições financeiras multilaterais e mercados financeiros, além de aspectos importantes de sua atuação.

Convém partir de um esquema básico dos papéis que podem ser atribuídos a uma instituição como o Banco do Sul e as implicações desses papéis:

a) banco de desenvolvimento: financiamento de projetos que requerem recursos em volume superior ao disponível para os sócios; requer aporte capital dos sócios mais ricos e captação de recursos nos mercados financeiros internacionais e junto a governos e outras instituições multilaterais; realiza empréstimos de maturação longa e necessita de capital elevado e de captação de recursos de longo prazo;

b) banco de desenvolvimento social: financiamento de políticas públicas e projetos para cidadãos e empreendimentos de micro e pequeno porte; não requer capital elevado; necessita de grande número de funcionários, com operações pulverizadas e elevado custo de análise e acompanhamento;

c) banco de reservas, ou emprestador de emergência: garantir liquidez aos bancos centrais dos países-membros em situações de crise cambial ou financeira; requer elevado montante de recursos com alta liquidez, para viabilizar ação rápida e impactante em momentos de crise;

d) banco de compensação de pagamentos regionais: oferecer liquidez para negócios e transações financeiras entre os países sócios; reduzir a dependência de moeda estrangeira ou de moeda dos sócios mais fortes; requer reservas confiáveis em moedas fortes e liquidez elevada para garantir a confiança em suas operações de apoio às transações cambiais dos países-membros.

Pelo desenvolvimento das negociações e pelo que foi aprovado em junho de 2008, o Banco do Sul será uma instituição do tipo “a”, um banco de desenvolvimento, com algumas atribuições sociais do tipo “b”. Essa definição confirma a predominância das teses moderadas do Brasil, em detrimento de posturas mais ofensivas e ambiciosas da Venezuela, Bolívia e Equador, com a Argentina em posição intermediária. Contudo, expectativas de que o Banco atue como banco de reservas ou como banco de compensação regional continuam aparecendo nos discursos dos presidentes e em documentos das negociações multilaterais, às vezes de forma explícita. Essas manifestações podem ser atribuídas à retórica de cada presidente e aos interesses nacionais de cada país e é difícil avaliar em que medida poderão interferir na condução do banco e no apoio que cada governo lhe dará.

No que se refere às relações do Banco do Sul com os mercados financeiros e com as agências financeiras multilaterais, os governos de Venezuela, Bolívia, Equador e Paraguai assumiram posições de forte contestação das políticas neoliberais e da atuação das instituições financeiras internacionais, apontando a formação do Banco do Sul como um meio para promover a emancipação financeira sul-americana.

As posições da Argentina foram mais moderadas. Na reunião inicial de Caracas, em 21 de fevereiro de 2007, Néstor Kirchner deixou aberta a possibilidade de cooperação com empresas internacionais interessadas em investimento produtivo e apontou o papel do Banco do Sul como banco de desenvolvimento para viabilizar esses investimentos:

... un instrumento financiero que (...) permita a la región financiar proyectos estratégicos que permitan la reconversión definitiva y la construcción de una economía de producción, que dé trabajo, que dé equidad, que dé posibilidades y que nos permita desarrollarnos. (...) Nosotros aspiramos a construir (...) políticas de crecimiento que permitan consolidar (...) nuestras empresas nacionales; que vengan

las inversiones que quieran venir (...), que vengan todas las empresas del mundo, que vengan todos los hombres del mundo a trabajar a nuestra tierra, pero que vengan a explorar, a invertir, a desarrollar nuestra riqueza productiva para que nuestros países puedan crecer.

O Brasil adotou desde o início uma linha de menor enfrentamento, de prudência e de moderação. Embora salientasse que o Banco do Sul exercerá papel fundamental na redução da dependência em relação a recursos externos e às instituições financeiras internacionais, em nenhum momento o presidente Lula levantou o tom do discurso contra as instituições e os mercados. O presidente brasileiro deu prioridade à atuação do novo banco no processo de integração regional – em suas palavras, “hoje compartilhamos da convicção de que o futuro de cada um dos países da região depende do futuro dos demais”⁸.

Ao longo de 2007, a atuação do Brasil foi decisiva para aumentar progressivamente o peso das posições moderadas, mas a retórica continuou incluindo discursos mais radicais, como o do então presidente paraguaio, Nicanor Duarte:

*Con el Banco del Sur no sólo estamos iniciando el proceso de la soberanía financiera, de la emancipación financiera, sino también el Banco del Sur nos abre el camino a la liberación política y al fin de la dominación cultural, impuesta desde los manejos de los recursos financieros, desde sectores que nada tienen que ver con nuestra historia y con nuestros anhelos*⁹.

O segundo campo de diferenças envolve a estrutura decisória e os critérios para concessão de créditos. Chávez destacou a relevância da vontade política: “Los técnicos hacen falta, pero los técnicos no son los que deben tomar las decisiones”. O tom de Kirchner foi outro, ao declarar que “la región necesita una construcción colectiva independientemente del pensamiento político de cada gobierno”¹⁰.

⁸ “Discurso do presidente Luís Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura da ata de fundação do Banco do Sul” (Buenos Aires, 9/12/2007). Disponível em: <http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr470-2.doc>. Acesso em: 29 dez. 2007.

⁹ Discurso do presidente do Paraguai, Nicanor Duarte em ocasião da assinatura da Ata Fundacional do Banco do Sul. Disponível em: http://archivos.minci.gob.ve/doc/09dic2007_firma_del_acta_con.doc. Acesso em: 13 jan. 2008.

¹⁰ Discurso realizado em 21/2/2007, no encontro que marcou o compromisso inicial do Banco do Sul.

Em declarações da Venezuela e da Bolívia apareceram sinalizações de que o banco não deveria impor condicionalidades, ao lado de indicações de que poderia haver operações a fundo perdido, como “ajuda desinteressada”. Os representantes brasileiros, ao contrário, se opuseram a que os países tomem empréstimos que excedam sua capacidade de pagamento e criticaram as propostas de fazer do Banco do Sul um emprestador de última instância. Para Guido Mantega, o Banco do Sul será “um banco de desenvolvimento que financiará projetos de infra-estrutura” e, “para o caso de uma crise, permanece o FMI”¹¹.

A questão dos critérios operacionais está ligada também com a definição do escopo de atuação do banco. A proposta inicial de Caracas era de um banco de apoio a países em crise cambial, com base em partes das reservas internacionais dos países da região, e que poderia substituir progressivamente o FMI.

O Brasil adotou desde o início a posição de que o banco deveria ser uma instituição de desenvolvimento, semelhante ao BNDES. O Equador defendeu que o Banco do Sul deveria atuar como banco de desenvolvimento e como fundo de estabilização macroeconômica ao mesmo tempo. Apesar de ter sido logo recusada, a ideia equatoriana está em sintonia com o que parece ser o maior interesse do país na instituição, a criação de uma moeda regional. Desde 2000, a economia equatoriana está oficialmente dolarizada e Correa vê no Banco do Sul e na promessa de uma nova arquitetura regional a possibilidade de superar tal condição:

*Nada impide tener una moneda regional y librarnos también así del sometimiento de utilizar reservas en monedas extranjeras. De esta forma, la moneda común sudamericana, y ojalá latinoamericana, formaría parte fundamental y decisiva de esta integración que debe superar lo comercial para profundizar en una comunión de intereses en lo monetario, financiero y, por supuesto, lo político*¹².

A Bolívia também defendeu a moeda única, talvez devido à ampla dolarização de sua economia, mas enfatizou também a proposta do Banco

¹¹ Manifestação em Washington, 17/10/2007, *O Estado de S. Paulo* (18/10/2007).

¹² Discurso do presidente do Equador durante a cerimônia de assinatura da Ata Fundacional do Banco do Sul. Disponível em: http://archivos.minci.gob.ve/doc/09dic2007_firma_del_acta_con.doc. Acesso em: 8 jan. 2008.

do Sul como financiador de projetos sociais para a redução da pobreza. Segundo o presidente Evo Morales:

*Un Banco del Sur que no solamente es de créditos a Estados, sino a empresas públicas y empresas sociales, porque los entes financieros que conozco nunca daban créditos a empresas sociales, ni a empresas públicas, y por eso hoy nace una esperanza para nuestros pueblos mediante el Banco del Sur*¹³.

A consolidação do perfil de banco de desenvolvimento

As definições do perfil de atuação do banco foram se tornando mais precisas e mais curtas ao longo das negociações, com predomínio da posição brasileira. A Declaração de Quito deixou claro que o Banco do Sul atuará como banco de desenvolvimento, priorizando os investimentos em infraestrutura para a integração regional e a redução de assimetrias entre os países da América do Sul e dentro deles, e do hiato de desenvolvimento que separa a região dos países centrais.

A Declaração de Assunção, em 22/5/2007, foi precisa na definição de banco de desenvolvimento, mas anunciou esse perfil no primeiro de quatro objetivos ratificados, sem deixar claro se os objetivos 2 e 3 têm alguma relação com o Banco do Sul ou são objetivos a serem desenvolvidos por outras instituições ou outros acordos:

1. *Dar prioridad a la definición de los estatutos para la constitución del Banco del Sur como Banca de Desarrollo.*
2. *Avanzar en el concepto de Fondo de Estabilización y Garantías con la integración de nuevos socios a fondos existentes y o creación de nuevos instrumentos.*
3. *Avanzar en el desarrollo de un sistema monetario regional que podría iniciarse con el comercio bilateral en monedas domésticas, tal como lo están implantando Argentina y Brasil.*
4. *Invitar a todas las naciones que conforman la Unasur a integrar el Banco del Sur; proveyéndoles toda la información al respecto.*

¹³ Discurso do presidente da Bolívia na cerimônia de assinatura da Ata Fundacional do banco. Ver nota anterior.

Os itens 2 e 3 contemplam propostas há tempos demandadas por alguns países, como o desenvolvimento de um fundo de estabilização, talvez a partir do fortalecimento do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), discutido adiante, e o desenvolvimento de um sistema monetário regional, tendo como base o comércio bilateral de moedas nacionais, que ocorre entre Brasil e Argentina. A declaração não vincula esses objetivos ao Banco do Sul, mas também não os separa.

O caráter de banco de desenvolvimento foi reiterado na Declaração do Rio de Janeiro, em 8/10/2007, mas com duas referências que sugerem um caráter próximo de um “banco de reservas regional”. É o que se supõe da atribuição de papel central em uma “nova arquitetura financeira regional”, sem definir o que seja isso, e também o papel de elevar a disponibilidade de liquidez, termos não utilizados para bancos de desenvolvimento, e sim para bancos centrais ou para empréstimos de emergência a países ou instituições em crise financeira:

Los Ministros coincidieron en que la nueva institución será un banco de desarrollo con carácter suramericano con un rol central en el marco de una nueva arquitectura financiera regional. Reiteraron la expectativa de que el Banco contribuya a la elevación de la disponibilidad de liquidez, a la revitalización de la inversión, la corrección de las asimetrías, al desarrollo de la infraestructura integradora, a la promoción del empleo y a la activación de un círculo virtuoso de crecimiento económico en la región¹⁴.

Na cerimônia festiva de assinatura da Ata de Fundação do Banco do Sul, em Buenos Aires, em 9/12/2007, as diferenças de entendimento foram ressaltadas de forma nítida, e até enfática, nas falas de alguns dos chefes de Estado participantes.

O presidente da Bolívia, Evo Morales, reiterou com clareza as posições do seu país:

... siento que este banco nos va a permitir resolver nuestros problemas económicos. Un Banco del Sur que no solamente (...) créditos a Estados, sino a empresas públicas y empresas sociales, porque los

¹⁴ Documento retirado da página do Ministério de Economia e Finanças do Equador.

entes financieros que conozco nunca daban créditos a empresas sociales, ni a empresas públicas (...). Es el primer paso (...) como he escuchado también la posición de algunos presidentes, que este Banco del Sur debe ser el paso para que Suramérica tenga su propia moneda, una moneda única.

Coube ao presidente do Equador, Rafael Correa, apresentar com clareza a proposta de atribuir ao Banco do Sul objetivos e responsabilidades que ultrapassam em muito o caráter de banco de desenvolvimento indicado nas declarações anteriores. Talvez por ter formação de economista, Correa detalhou um entendimento preciso sobre as relações entre o novo banco e o que se chama de nova arquitetura financeira regional:

Desde la declaración de Quito, a principios de mayo de este año, hemos iniciado esta nueva fase de integración latinoamericana, orientada hacia la construcción de una nueva arquitectura financiera regional, consistente en el Banco del Sur como corazón de una red de bancos de desarrollo, reorientados hacia un esquema alternativo, la articulación de los bancos centrales latinoamericanos en torno al Fondo del Sur como eje central; y la convergencia hacia un esquema monetario común, a partir del desarrollo de un sistema de pagos sustentado en una moneda de cuenta regional.

O Banco do Sul teria caráter duplo: *holding* de bancos de desenvolvimento e também banco central regional, depositário das reservas externas dos países e eixo para a construção do sistema monetário comum que conduz à formação da moeda regional. As duas tarefas aparecem como complementares na visão expressa por Correa:

La independencia financiera se necesita para atender nuestras propias prioridades, nuestras propias realidades; con nuestros recursos podemos crear esta banca de desarrollo y nuestro fondo de estabilización, el Fondo del Sur, sin chantajes, sin ajustes, sin cartas de malas intenciones. (...) para resolver este problema, el Banco del Sur es todavía insuficiente, el problema de la dependencia financiera. El sumar nuestra capacidad de ahorro nos permitirá multiplicar nuestro potencial de financiamiento de proyectos, sobre todo para la

integración regional. Sin embargo, requerimos también ese Fondo del Sur, que permita juntar las reservas depositadas fuera de la región, de forma análoga al Banco del Sur; la suma de nuestras reservas permitirá multiplicar nuestra capacidad de atender crisis financieras y de balanzas de pagos, así como utilizar esas divisas para el financiamiento del desarrollo de nuestros pueblos.

Vale acrescentar a ênfase na possibilidade de avançar rapidamente na construção do sistema monetário:

No sólo aquello, nada impide sentar las bases para la creación de un sistema monetario común. Mañana mismo (...) podemos tener nuestra propia unidad de cuenta para contabilizar las transacciones intrarregionales. Posteriormente y con el Fondo del Sur como banco central regional, nada —repito—, nada impide tener una moneda regional y liberarnos también así del sometimiento de utilizar reservas en monedas extranjeras. (...) De esta forma, la moneda común Suramericana y ojalá Latinoamericana, formaría parte fundamental y decisiva de esta integración, que debe superar lo comercial para profundizar en una comunión de intereses en lo monetario, financiero y por supuesto en lo político.

Curiosamente, não houve referências ao Banco do Sul nas falas de Hugo Chávez e Néstor Kirchner. Cristina Kirchner fez uma declaração genérica sobre o banco:

... que sea un instrumento (...) que aborde lo que necesitan los pueblos y nuestras sociedades: financiamiento, inversión para infraestructura, para producción, para trabajo y para mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas.

O tom foi semelhante na fala do presidente do Paraguai, Nicanor Duarte:

... una institución al servicio del desarrollo, de la reducción de la pobreza, de la optimización de las potencialidades que tenemos, de la necesidad de integrar los esfuerzos del sector público y de los agentes privados de la economía, que tengan responsabilidad social.

O presidente do Brasil explicitou claramente a visão oposta à de Morales e de Correa. Em poucas palavras, Lula sinalizou posições nítidas, inclusive em questões relevantes que não tinham sido abordadas pelos demais presidentes:

... um banco de fomento genuinamente sul-americano, (...) que pudesse financiar projetos em setores-chave de nossas economias, como infraestrutura, ciência e tecnologia, além de promover o desenvolvimento social com projetos voltados à redução da pobreza e das assimetrias da região. Com ele, vamos superar limitações de acesso a financiamentos junto a bancos multilaterais de fomento e bancos privados. (...) passo importante para fortalecer a autonomia financeira da América do Sul.

Depois de apontar o caráter de banco de desenvolvimento e de políticas de redução da pobreza, Lula abordou temas de governança e critérios de atuação:

A solidez, a viabilidade e, principalmente, a eficácia do Banco do Sul dependerão de práticas e critérios firmes e críveis de governança e administração que combinem, de forma justa e equilibrada, os princípios da representação paritária e da proporcionalidade.

Na sequência, porém, o presidente Lula citou iniciativas que não combinam com o modelo que apontara, sem esclarecer se deveriam caber ao Banco do Sul ou a outras entidades:

Iniciativas como a criação de um fundo de estabilização para países com desequilíbrio na balança de pagamentos, de um sistema de pagamentos em moeda local e de um fundo sul-americano de garantias são projetos que poderão diminuir a dependência de nossa região frente ao sistema financeiro internacional, e consolidar as relações econômico-financeiras entre nossos países.

O que já existe na região: instituições de desenvolvimento nacionais na América Latina

A trajetória dos bancos de desenvolvimento no continente pode ser resumida pelo esquema 1. Depois da quebra da bolsa de Nova York em

1929, os governos da América Latina sentiram-se pressionados a investir nas instituições financeiras de desenvolvimento. Desta forma, as primeiras instituições de fomento surgiram com o objetivo de superar a debilidade do mercado de capitais latino-americano, que era pouco desenvolvido e não satisfazia as demandas de investimento, isto é, não oferecia créditos de médio e longo prazo.



O papel dos bancos de fomento passou a ser questionado nos anos 1970, com o predomínio progressivo de teses contrárias ao desenvolvimentismo e à intervenção estatal. Passou-se a atribuir o baixo desenvolvimento dos mercados financeiros à existência de instituições públicas (CALDERÓN ALCAS, 2005), já abaladas pela instabilidade econômica do período. Os bancos de desenvolvimento foram orientados para um novo modelo, baseado em maior rentabilidade, custos menores e maior seletividade.

Em vários países os bancos estatais foram privatizados ou extintos, mas alguns voltaram a criá-los recentemente, como a Bolívia e a Venezuela.

O Brasil foi uma exceção e o BNDES é o mais citado como exemplo para o Banco do Sul, pela atuação e pelo tamanho, já que desembolsa por ano duas vezes mais que o Banco Mundial e quatro vezes mais do que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Quadro 2.1).

Quadro 2.1 - Indicadores do BNDES, KDB, KfW, BID e Banco Mundial (2005)

ITENS	US\$ Bilhões				
	BNDES	BID	Banco Mundial	KDB	KfW
Ativos Totais	74,7	65,3	222,0	109,6	258,4
Patrimônio Líquido	6,7	18,7	38,5	16,3	10,3
Lucro	1,4	0,7	3,8	2,4	0,5
Desembolsos	20,0	4,9	9,7	n.a.	n.a.
Número de Empregados	1.932	1.852	>10.000	2.036	3.740

Fonte: BNDES, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Korean Development Bank (KDB) e Kreditanstalt für Wiedaufbau (KfW). In: TORRES FILHO (2007)¹⁵.

Luciano Coutinho, presidente do BNDES, revelou recentemente que buscava fazer acordos com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e com o BIRD (Banco Mundial), a fim de obter recursos tanto para projetos nacionais como para os de integração sul-americana. Nesse ponto é perceptível um distanciamento do BNDES do que se está querendo definir para o Banco do Sul, uma vez que Chávez e Kirchner deixaram claro que não desejam se aproximar desses organismos para conseguir recursos.

Instituições financeiras multilaterais latino-americanas

“A América Latina e o Caribe contam talvez com a rede regional mais completa de bancos multilaterais do mundo em desenvolvimento” (CEPAL,

¹⁵ O KDB e o KfW são os bancos de desenvolvimento da Coreia e da Alemanha, respectivamente.

2002, p. 172), composta por diversos bancos e fundos: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), enquanto no sub-regional destacam-se o Banco Centro-americano de Integração Econômica (BCIE), o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o Banco Latino-Americano de Exportações (Bladex), o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Esses bancos multilaterais têm a capacidade de captar recursos nos mercados financeiros internacionais e oferecê-los aos países-membros com prazos maiores e juros menores que os praticados nos mercados privados. Para tanto, contam com boa avaliação de risco nos mercados e asseguram garantias parciais para riscos de crédito e riscos políticos e de câmbio.

Credibilidade é uma questão-chave para a criação, atuação e manutenção das instituições financeiras multilaterais. As garantias dos países de honrar seus compromissos e a gestão cautelosa do capital da instituição são fatores importantes para uma boa avaliação. Além disso, a participação de Estados Unidos, Japão e 16 países europeus como membros efetivos do BID ampliam a credibilidade da organização para os mercados. Contudo, trata-se também de uma questão de custos e benefícios, mas à custa de terem o poder de interferir substancialmente na sua administração. No BID, o poder de voto dos países-membros é diretamente proporcional à parcela do capital da instituição subscrito pelo país¹⁶.

Já com relação ao perfil do empréstimo, este é muito diversificado. De modo geral, as instituições regionais dão prioridade aos projetos de desenvolvimento social. Ultimamente, os projetos ligados ao desenvolvimento e integração da rede de infraestrutura regional, conforme estabelecido pela Iniciativa Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)¹⁷, têm ganhado muita relevância.

Essa tendência reflete a necessidade de recuperação do setor de infraestrutura depois de décadas de investimentos insuficientes. Segundo o presidente do BID, Luis Alberto Moreno, para a América Latina e o Caribe

¹⁶ O Brasil e a Argentina possuem 900.154 ações cada, o que lhes confere 900.289 votos (10% do total de votos). Nos dois extremos do sistema de votação do BID o país com maior poder de voto são os Estados Unidos (30,7%) e o menor é Belize (0,111%).

¹⁷ Surgida em 2000, a IIRSA pretende ser um fórum de diálogo entre órgãos responsáveis por infraestrutura (transporte, energia, comunicações) nos países da América do Sul.

atingirem o nível das economias mais dinâmicas da Ásia, como a China e a Coreia do Sul, os países da região precisam investir no setor o dobro dos atuais 2% do PIB por ano durante um período de 20 anos¹⁸.

Os objetivos do Fonplata, por exemplo, estão intrinsecamente associados às metas estabelecidas pela IIRSA. O Convênio Constitutivo da instituição estabelece o objetivo de “apoiar técnica e financeiramente a realização de estudos, projetos, programas, obras e iniciativas que tendem a promover o desenvolvimento harmônico e a integração física dos países-membros”¹⁹. Do início de suas atividades até o fim de 2006, o fundo fez empréstimos, para o setor público e privado, de US\$ 714 milhões.

De fato, os investimentos do Fonplata parecem modestos frente aos desafios da região, bem como os efetuados por outras organizações. Para se ter dimensão, o BID no ano de 2007 aprovou investimentos de cerca de US\$ 9,6 bilhões para a região, confirmando assim o seu posto de maior fonte de financiamento multilateral para a América Latina e Caribe. Por outro lado, algumas instituições sub-regionais, apesar de suas limitações, exercem influência maior que as regionais e mesmo as internacionais (Banco Mundial). A CAF, no período 1995-2000, transformou-se na maior fonte de recursos dos países da região andina (TITELMAN, 2005). Essa posição manteve-se entre 2002 e 2006, quando a CAF gerou US\$ 11,737 bilhões, 48% do total de US\$ 24,453 bilhões aprovados por todas as entidades multilaterais. Como aponta a Cepal (2002), o caso da CAF é particularmente importante, pois seus acionistas são na maioria países e bancos da região.

Instituições de apoio aos bancos centrais, ao comércio e à integração financeira

A América Latina conta também com algumas instituições voltadas para a área financeira e monetária. Os Convênios de Crédito Recíproco – CCR, criados nos anos 1960 no âmbito da Aladi, são instrumentos que permitem a realização de pagamentos de operações comerciais sem o dispêndio de moedas fortes, por meio da contabilização entre os bancos centrais para liquidação posterior (RÜTTIMANN *et al.*, 2008; RODRIGUES, s/d). O

¹⁸ Dados retirados do portal de notícias da própria instituição. Disponível em: <http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?artid=4289&language=Po>. Acesso em: 10 jan. 2008.

¹⁹ Ver o “Tratado da Bacia do Prata”. Disponível em: <http://www.fonplata.org/www/pdf/tratadocp.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2008.

modelo básico dos CCR contém os elementos centrais do mecanismo de pagamentos em moedas nacionais firmado entre o Brasil e a Argentina no final de 2008. Trata-se de mecanismos que permitem a contabilização dos pagamentos entre os países associados, sem dispêndio imediato de dólares, mas a compensação posterior é feita em dólares, entre os bancos centrais. A utilização dos CCR oscilou bastante ao longo dos anos, com maior interesse em momentos de dificuldades cambiais para a região.

Muitos autores têm destacado a importância de instituições regionais capazes de prover financiamento do balanço de pagamentos em detrimento de uma arquitetura internacional estruturada em um único fundo global. Nesse sentido, além de mecanismos localizados, a região conta com o Fundo Latino-Americano de Reservas, o FLAR, citado por vezes ao lado da Iniciativa Chiang Mai (CUNHA; BICHARA, 2005; UGARTECHE, 2008).

A principal vantagem das instituições regionais é que estas poderiam evitar o chamado “efeito contágio”, como ocorreu nas crises de 1997 e 1998, ao alterar as expectativas e o comportamento dos agentes financeiros com relação aos países da região. Urrutia Montoya (2007) destaca o trâmite rápido dos empréstimos do FLAR, uma grande vantagem nos casos de riscos de crise cambial. Além disso, o FLAR coloca exigências muito menores na concessão de créditos, ao contrário das famosas condicionalidades do FMI.

O apoio do FLAR e de outras instituições dessa natureza tem sido um complemento e não um substituto do FMI (CEPAL, 2002). Não obstante, para economias de menor porte como a Bolívia e o Equador, o auxílio do FLAR é tão importante quanto o do FMI. Uma tarefa muito importante para a manutenção da estabilidade macroeconômica dos países-membros do FLAR, que não é desempenhada pelo FMI, é a contribuição da entidade para amortizar as políticas monetárias e financeiras, facilitando o cumprimento dos compromissos adquiridos (URRUTIA MONTOYA, 2007).

O contexto econômico internacional e as indagações colocadas pela crise

A proposta do Banco do Sul surgiu em um contexto econômico internacional muito favorável, acompanhado pelo desgaste do FMI e das políticas econômicas ditas “neoliberais” (CARVALHO, 2008) e pela aproximação entre os países da região. No plano econômico, contudo, a crise financeira internacional afetou a “bonança cambial” que permitiu a

acumulação de reservas externas e ampliou os graus de liberdade nas políticas econômicas. Da mesma forma que na “bonança”, a crise não trouxe mudanças significativas nas políticas econômicas dos países (CARVALHO *et al.*, 2009). No plano político, a ênfase na unidade e o avanço da cooperação convivem com conflitos e disputas importantes.

Nos anos da bonança econômica internacional, de 2002 a 2007, a liquidez abundante estimulou a disposição ao risco nos mercados financeiros (CINTRA; CAGNIN, 2007), o que ampliou muito a oferta de recursos e de investimento direto. Os países da região ganharam com preços de *commodities*, comércio intrarregional e demanda por seus produtos industrializados e semimanufaturados (BLÁZQUEZ-LIDOY; RODRÍGUEZ; SANTISO, 2006; JIMÉNEZ; TROMBEN, 2006; MARCHINI, 2006).

O duplo movimento favorável levou à geração de superávits externos sucessivos até em países com forte tendência a desequilíbrios cambiais, como Argentina e Brasil. A percepção da restrição externa como principal ponto de estrangulamento, como era tradicional na América Latina, foi substituída pela percepção de “un nuevo limitante para el crecimiento: la insuficiencia de infraestructura y la necesidad de una canalización y asignación de los recursos en forma consistente con un proceso de desarrollo sostenible” (MIERES; TRUCCO, 2008, p. 1). As elevadas reservas em dólares apareceram como riqueza disponível, à espera de utilização por governos premidos por grandes demandas de crescimento econômico e de bem-estar social, e sob risco de serem afetadas pela desvalorização e pelos questionamentos do papel do dólar como moeda mundial.

O quadro externo favorável coincidiu com o desgaste das políticas “neoliberais” dos anos anteriores, criticadas por gerar poucos benefícios econômicos para a maioria da população, além de crescimento instável e baixo e graves crises cambiais e financeiras. Esse contexto de frustrações estava na origem da eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, e estimulou a vitória de candidatos de esquerda em diversos países nos anos seguintes. Os novos governos, contudo, tinham poucos planos específicos e concretos para a política econômica de seus países, mesmo aqueles que nasceram com o propósito de “refundar o Estado” ou de implodir o sistema de partidos existente. Houve poucas mudanças na política econômica praticada, além de algumas medidas de distribuição de renda e de reforço das políticas sociais. A Argentina foi uma exceção, já que a crise catastrófica de 2001-2002 impôs a improvisação de uma política econômica nova

(CARVALHO, 2008). A conduta mais comum foi manter a política econômica anterior, em alguns casos com grande cautela, de modo a conquistar a confiança dos mercados financeiros e do grande capital, como no Brasil.

A crise internacional provocou recessão generalizada, retração do comércio mundial e declínio acentuado dos preços das *commodities*. Até meados de 2009 as economias da região foram afetadas de forma menos grave do que se temia e não houve mudanças significativas de política econômica nos diversos países, mas seguem em aberto os questionamentos sobre a natureza e a intensidade dos impactos no curto e no médio prazo.

O quadro mais negativo seria a volta da restrição cambial como problema relevante para a política econômica, no caso de queda da receita de exportações e retração da liquidez mundial e do financiamento externo. No cenário mais benigno, a crise nos países centrais estimularia as regiões periféricas a buscar políticas defensivas, como na Ásia depois de 1997 (CUNHA; BICHARA, 2005), com ênfase na demanda doméstica e na cooperação regional.

Desafios do quadro político: a ênfase na integração e os conflitos persistentes

O quadro de aproximação e integração na América do Sul foi decisivo para que a proposta de Banco do Sul ecoasse entre os governos, mas o discurso pela unidade, muito forte entre os presidentes originados na esquerda, não eliminou os conflitos na região.

Não foram poucas as disputas entre países latino-americanos nos anos recentes: a questão das papeleiras, entre Argentina e Uruguai; a nacionalização das reservas naturais da Bolívia, com apoio do presidente da Venezuela, contra a Petrobras; os desentendimentos entre os países do Mercosul em diversas questões comerciais; o contencioso envolvendo Equador, Venezuela e Colômbia no caso das FARC; a violação da soberania territorial do Equador por parte da Colômbia; os problemas envolvendo a empresa brasileira Odebrecht no Equador. Episódio pouco lembrado foi a atitude de indiferença mantida pelo governo brasileiro, em 2003 e 2004, no conflito da Argentina com credores externos e instituições financeiras internacionais em torno da dívida externa em moratória.

Além de conflitos localizados, há uma disputa permanente entre Brasil e Venezuela em torno da liderança regional. O Brasil tem reivindicado o papel

de representante dos países em desenvolvimento nas negociações internacionais, como na OMC. O país luta para ganhar projeção externa como produtor da “energia limpa” dos biocombustíveis, tema em que se opõe à Venezuela, muito dependente das exportações de petróleo.

Desde sua posse, em 1999, o presidente Chávez investiu na América Latina, com um discurso “anti-imperialista” apoiado na alta do petróleo. A Argentina recebeu ajuda da Venezuela na crise financeira, da mesma forma que Bolívia e Cuba nos anos seguintes. O presidente do Equador se apoia na Venezuela para criar um arranjo monetário que permita ao seu país sair da dolarização oficial, apesar das reticências com algumas iniciativas chavistas.

Para muitos observadores, a criação do Banco do Sul foi uma vitória de Chávez sobre o Brasil²⁰, inclusive pela indicação de Caracas como sede do Banco, já que o Brasil preferia Montevidéu. No sistema de votação, a Venezuela defendia o princípio de “um país, um voto”, aceito no estatuto aprovado em maio de 2009, mas com a ressalva de voto qualificado em operações acima de determinado valor.

O Brasil conseguiu vitórias importantes na definição do banco como instituição de desenvolvimento, contra a proposta venezuelana de prestador de última instância regional, e na delimitação das atividades do banco à América do Sul. Para o *El País*, “a diplomacia brasileira queria evitar (...) a ideia de Chávez de que o banco servisse também para ajudar a outros aliados de fora da região, como Cuba e Nicarágua, em programas assistencialistas de fundo ideológico e político”.

Outra questão de grande relevância é como o Banco do Sul atravessaria uma mudança no quadro político da América do Sul. Por ora não existem garantias de que o banco seja autossustentável e independente dos arranjos das forças políticas nos sete países que o compõem.

Relações com sociedade civil, mercados e tomadores de crédito

O sucesso do Banco do Sul dependerá, em grande medida, da capacidade de alavancar recursos para assumir papel financeiro relevante

²⁰ BBC Brasil. Banco do Sul é vitória de Chávez frente ao Brasil, diz ‘El País’. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/10/071010_pressreview.shtml. Acesso em: 20 dez. 2007.

na região. Além do capital aportado pelos países-membros, o banco deveria ser capaz de mobilizar recursos de outras fontes, o que vai depender de suas relações com os mercados financeiros, com os organismos internacionais e com os capitais privados da própria região. O acesso a essas fontes será condicionado pelas atitudes dos governos e pela condução dos negócios do banco, em termos de destinação, controle dos resultados e transparência.

Como fontes de recursos, o banco pode contar com: (i) aporte de capital pelos membros, com recursos das reservas externas ou de fontes fiscais; (ii) empréstimos dos países ao banco; (iii) captação nos mercados internacionais; (iv) captação nos mercados domésticos.

Conforme discutido antes, o banco nascerá com capital inicial de US\$ 7 bilhões, sendo US\$ 6 bilhões divididos igualmente entre Argentina, Brasil e Venezuela, a proposta inicial de “um país, um voto” foi mantida, mas com o requerimento de votos correspondentes a pelo menos 2/3 do capital subscrito para projetos acima de US\$ 70 milhões. É uma inovação diante do modelo das instituições financeiras internacionais, onde o voto é sempre proporcional à contribuição do país. Por esse sistema, os sete países-membros do Banco do Sul detêm, em conjunto, 3,99% dos votos no FMI e 5,1% no Banco Mundial, enquanto os EUA detêm 17% e 16,4% dos votos, respectivamente (Quadro 3.1), o que lhes dá poder de veto nos temas relevantes em que são requeridos 85% dos votos para aprovação.

A participação equitativa dos países no banco queria superar o modelo proporcional das instituições financeiras internacionais. Porém, existe a preocupação de que as assimetrias relacionadas ao capital aportado criem relações de dependência com os países menores. Durante as negociações o Brasil manifestou certa resistência à proposta de direitos iguais com contribuições desiguais e propôs que os países fizessem contribuições iguais, em torno de US\$ 200 milhões a US\$ 500 milhões (MARTÍNEZ VIAL, 2007), o que deixaria o banco com dimensões muito reduzidas, ao mesmo tempo que lutava para aumentar sua participação acionária nas instituições financeiras internacionais e as criticava por serem elitizadas.

Quadro 3.1 - Contribuição e proporção de votos de países no FMI, BM e BID

	PIB 2006 (em bilhões de US\$)	reservas (em bilhões de US\$)	10% das reservas (em bilhões de US\$)	contribuições ao FMI (em milhões de US\$)	proporção de votos no FMI (em %)	contribuições ao Banco Mundial (em milhões de US\$)	proporção de votos no Banco Mundial (em %)	contribuições ao BID (em milhões de US\$)	proporção de votos no BID (em %)
Brasil	1.100	163	16.3	536.6	1.40	245.5	2.1	465.1	10.75
Argentina	214	43.2	4.32	502.4	0.97	132.2	1.1	465.1	10.75
Venezuela	182	35	3.5	497.7	1.20	150.8	1.3	249.3	5.76
Equador	41	3.5	0.35	51.8	0.14	18.2	0.2	24.9	0.60
Uruguai	19	3.5	0.35	78.5	0.15	18.6	0.2	49.9	1.15
Paraguai	9	1.5	0.15	22	0.05	6.6	0.1	18.7	0.43
Bolívia	11	4.4	0.44	42.4	0.08	10.8	0.1	37.3	0.87
total 7 países	1.576	245.1	25.41	1.758	3.99	582.7	5.1	1.310	30.35
Estados Unidos	13.200	69.181	6.918	7.691	17.10	1.998	16.4	1.303	30

Os negociadores equatorianos defenderam que as cotas de cada membro não deveriam ser menores que as contribuições destinadas ao FMI, ao Banco Mundial e ao BID. Mas, como apontou McElhinny (2007), não ficou definido se essas contribuições se referiam a uma única instituição em particular, ou se às três combinadas.

Para Marcos Cintra²¹, a proposta de comprometer parcelas das reservas internacionais para capitalizar a instituição é muito difícil de ser refutada, diante do elevado volume acumulado nos últimos anos. Contudo, existem alguns problemas domésticos para a utilização dessa fonte de recursos, a começar pela ausência de leis que regulamentem a utilização das reservas para financiar um banco regional (McELHINNY, 2007).

²¹ Agência Brasil. Sem Brasil, Banco do Sul vira “banquinho”, avalia economista. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/16/materia.2007-07-16.3141014735/view>. Acesso em: 12 jan. 2008.

Essa dificuldade pode ser atribuída à menor relevância conferida à legitimação institucional de decisões dessa natureza, mas reflete também o desafio de legitimar o uso no exterior de recursos tidos como muito necessários internamente. Um exemplo são as críticas internas enfrentadas por Chávez por financiar muitos projetos na América Latina.

A possibilidade de financiamento do banco pela captação de recursos nos mercados ou junto a governos e instituições dos países centrais enfrenta restrições consideráveis, em decorrência dos significados atribuídos por vários governos à proposta de Banco do Sul. Alguns dos países que lideram a formação do banco têm como bandeira a contestação dos mercados financeiros, tratados com pouca consideração ou com hostilidade.

Há ainda a questão das regras de administração do ativo, em especial na recuperação dos créditos. Com regras de cobrança “frouxas” e juros subsidiados, o banco correria riscos de se enfraquecer financeiramente. O Brasil tem insistido que o banco não proteja tomadores de empréstimos que não honrem seus compromissos (McELHINNY, 2007, p. 7) e que a gestão e a saúde financeira do banco são determinantes em suas ambições.

Referências internacionais

Bancos regionais de desenvolvimento existem há décadas, na África, na Ásia e nos países islâmicos, e o Banco Europeu data de 1958. Apresentam-se a seguir experiências de organização e gestão de quatro bancos de desenvolvimento: Banco Europeu de Desenvolvimento (BEI), Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB)²² e o Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB)²³.

Do ponto de vista da governança, os quatro apresentam estrutura semelhante: um conselho de governadores, um conselho de administradores e um presidente, com exceção do BEI, que possui também um comitê executivo.

Em linhas gerais, todos os poderes do banco são dados ao conselho de governadores, que formula as diretrizes de políticas de crédito, além de eleger ou nomear o conselho de administradores. Os conselhos de governadores se diferenciam pelo número de membros e pelo poder de voto de cada um. Os

²² Sigla utilizada desse modo para diferenciá-la do Banco Asiático de Desenvolvimento.

²³ As siglas utilizadas estão em inglês, com exceção do BEI, que está em francês.

bancos incluem participação proporcional ao capital aportado, mas há fórmulas que reduzem o peso dos países com maiores contribuições, com o poder de voto composto com uma porcentagem distribuída de forma igualitária e a outra parte proporcional ao capital aportado. O Banco Africano é o que mais concede poder aos membros com menos capital, seguido pelo Banco Islâmico e pelo Banco Asiático. No Banco Europeu, os membros possuem voto igualitário, mas as decisões são tomadas quando a maioria votante soma pelo menos 50% do capital subscrito.

O conselho de administração, formado por profissionais de alta competência em finanças, é responsável pela direção das operações gerais do banco e pela concessão de créditos, pelas taxas de juros e pelas garantias requeridas.

O que diferencia esse conselho de um banco para outro é o número de membros e as suas cadeiras, distribuídas entre os países por votação. No ADB, AfDB e no IDB os administradores possuem poder de voto diferenciado, correspondente à quantidade de votos que contribuíram para sua eleição. No Banco Islâmico, a câmara dos administradores é composta por 14 membros, dos quais sete são escolhidos pelos países com maior quantidade de capital e os outros sete são eleitos pelo restante. O caso europeu é particular, pois o conselho de administradores é formado por um representante de cada membro (os 27 países da União Europeia) mais um administrador eleito pela Comissão Europeia.

Nos quatro casos, o presidente é o representante legal do banco e o chefe do conselho dos administradores, mas com poder de voto limitado a casos específicos. O presidente tem como competência assegurar a gestão dos assuntos correntes do banco, como organização e demissão de pessoal. O presidente não pode ser governador nem administrador durante seu mandato e é eleito pelo conselho dos governadores por maioria do número de votos, mas desde que represente a maioria do poder de voto. O Banco Europeu possui um conselho a mais, o Comitê Executivo, composto por um presidente e oito vice-presidentes, nomeados pelo Conselho dos Governadores sob proposta do Conselho dos Administradores.

Os bancos captam recursos nos mercados financeiros internacionais, com exceção do Banco Islâmico, que tem os países-membros como a principal fonte de recursos.

É importante destacar algumas experiências vividas por esses bancos, para ampliar a reflexão sobre o Banco do Sul.

No seu nascimento, o Banco Africano teve também o otimismo e a predisposição dos líderes políticos para criar uma instituição regional, com a proposta de um banco africano para os africanos, típica do “pan-africanismo” da época. Criado em 1964, em menos de dez anos o banco teve sua primeira crise, entre o presidente e o conselho de administração. Até 1972, sofreu também com a insuficiência de recursos financeiros (GHARBI, 2008). Após esse período, chamado de “fase exclusivamente africana”, veio a fase chamada de pragmática.

Entre 1972 e 1982 o banco procurou saídas para contornar a crise financeira sem abrir o capital a países que não fossem da região. Contudo, a solução não veio de dentro da região, e sim da criação de um fundo onde países não-regionais pudessem colocar recursos, o fundo africano de desenvolvimento (FAD). Nessa nova instituição as decisões eram tomadas a 50/50 (50% BAD, 50% PNR). Assim, o grupo recém-nascido (BAD + FAD) conseguiu triplicar suas operações.

Mesmo assim, em 1982 o banco admite não poder perder mais tempo para abrir o capital aos parceiros não-regionais. Assim, os países do FAD entram na administração do banco e o capital saltou para US\$ 6,2 bilhões. Apesar da bonança financeira, o banco não consegue evitar uma nova crise de liderança, entre o presidente e o conselho de administração. O banco só se recuperou anos depois, na chamada terceira fase, marcada pelo saneamento financeiro e a erradicação dos problemas de liderança. Um desafio do banco hoje é fazer acreditar que, com 40%²⁴ do poder de decisão com países não regionais, o banco ainda continua africano e responde exclusivamente às necessidades regionais.

²⁴ De acordo com o “pouvoir de vote en 31 décembre de 2005”. Disponível em: http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/FINANCIALINFORMATION/BAD%20-%20POUVOIRS%20DE%20VOTE%2031-12-05.PDF. Acesso em: 2 mar. 2008.

BANCOS DE DESENVOLVIMENTO:

Banco Islâmico (IDB) , Banco Africano (ADB) , Banco Asiático (ADB) , Banco Europeu (BEI)

† www.bnl.gov

<http://www.siftb.org>

5. <http://www.earthlink.net>

Abstract—The purpose of this study was to determine the effect of a 10-week training program on the heart rate (HR) and heart rate reserve (HRR) of sedentary middle-aged men. The subjects were randomly assigned to a control group (CON) and an exercise group (EX). The EX group performed a 10-week training program consisting of 3 sessions per week of 30 min of aerobic exercise at 70% of their maximum heart rate. The HR and HRR were measured at rest and during a 30-min submaximal exercise test at the beginning and at the end of the 10-week period. The EX group showed a significant decrease in HR at rest and during exercise, and a significant increase in HRR at rest and during exercise, compared to the CON group. The results suggest that a 10-week training program can improve the cardiovascular fitness of sedentary middle-aged men.

A experiência africana chama a atenção, entre outras coisas, para a necessidade de aumento de capital. Nesse sentido, ao pensar a atuação do Banco do Sul diante dessa demanda, o desafio cresce ainda mais com o tema de governança: participação e contribuição financeira igualitária.

100

capacidade”. Assim, ao considerar as assimetrias econômicas de cada país, tal sistema pode dificultar a capacidade de adaptar-se rapidamente às necessidades conjunturais.

Em 1999, por exemplo, o BEI, por decisão do Comitê Executivo, recusou submeter-se às pesquisas do Escritório Europeu de Luta Anti-Fraude (Olaf). Ele alegou que todo o controle externo seria contrário ao princípio de autonomia financeira do banco (MARCHEGANI, 2000). Esse mesmo princípio justifica a não submissão das operações efetuadas sobre os próprios recursos do BEI à Corte de Contas Europeia.

Assim, o debate do BEI sobre o princípio de autonomia financeira convida a uma reflexão sobre: “Para quem o BEI é responsável?” A resposta a essa pergunta é de que o banco é um organismo público de direito comunitário cuja organização e funcionamento são regrados pelos tratados europeus e o protocolo sobre o estatuto do banco²⁵.

Notas finais

A criação do Banco do Sul continua envolta em muitas dúvidas sobre seus objetivos, mecanismos decisórios e orientações operacionais.

O projeto nasceu marcado pelo voluntarismo político de importantes lideranças da região, uma proposta ambiciosa sem o detalhamento das condições de implantação e de operação, no que não destoava do estilo que prevaleceu na rápida e intensa aproximação dos países do continente nos últimos anos. Nesse processo de integração regional singular, se a vagueza deu lugar a expectativas de que o movimento seria mais retórico que efetivo, os fatos até aqui colocam desmentidos importantes a essa avaliação pouco otimista. Embora os rompantes retóricos continuem marcando as falas de muitos governos, a integração tem avançado. A sustentação dos processos democráticos é um ganho de excepcional relevância e tem se ampliado. Pode-se argumentar que os avanços na integração se deveram ao contexto externo muito favorável, ameaçado desde 2008 pela crise internacional, mas a aproximação econômica tem avançado, apesar de alguns retrocessos e de muitas dificuldades, e apesar também de não haver convergências na política econômica.

²⁵ Question écrite n° 489/74, du 12 novembre 1974, de lord O'Hagan à la Commission des Communautés européennes, dans Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 7.3.1975, n° C 55, p. 4. Disponível em: www.ena.lu. Acesso em: 3 mar. 2008.

É possível que o Banco do Sul surpreenda e ganhe consistência por corresponder a motivações para a integração regional mais profundas do que se pode perceber a esta altura e que só a paixão seria capaz de colocar em movimento, como afirmou o ex-presidente do Paraguai, Nicanor Duarte:

... de esto que estamos firmando del Banco del Sur, aquí se ha integrado de manera serena la pasión con la racionalidad, porque si sólo la pasión fuese el factor de referencia, podíamos cometer errores, así como si sólo la racionalidad priorizáramos podíamos terminar en el ámbito de la retórica simplemente, pero aquí hubo la capacidad de los líderes de integrar la pasión con la racionalidad.

Ainda assim, a racionalidade exige que sejam destacadas e analisadas as debilidades e indefinições que continuam sem respostas e sem discussão sistemática, nem mesmo nos foros adequados, pelo menos ao que se sabe.

Um aspecto muito relevante é a natureza do mandato que o Banco do Sul receberá de seus sócios e, por decorrência, o grau de autonomia que terá em relação às opções de política econômica que venham a adotar. Há muitas indagações sobre o enraizamento institucional que o banco terá nos diferentes países. Nos sócios de maior relevância – Argentina, Brasil e Venezuela – a institucionalidade vigente apresenta diferenças substantivas e em nenhum deles a participação no banco foi objeto de tramitação e aprovação em instâncias que garantam apoio consistente no caso de conflitos ou de necessidades novas para suas atividades, como uma proposta de aumento de capital diante de um quadro de dificuldades ou de um momento muito favorável para a expansão dos negócios. Essa fragilidade pode se tornar bem mais séria no caso de possíveis sucessores dos atuais governos terem entendimentos diferentes sobre a integração continental.

É difícil imaginar que uma instituição financeira multilateral possa crescer sem acordos básicos entre os parceiros em temas cruciais, como fontes de recursos, prioridades de destinação dos créditos, atitude frente à inadimplência. Os três temas dependem das regras de governança, ainda por definir, e também da legitimação do banco diante da sociedade civil e das forças políticas representadas no Legislativo em cada país.

Nesse terreno, dois dos principais governos envolvidos emitem sinais contraditórios sobre seu comprometimento com o banco: o presidente da Venezuela anunciou a formação de outros dois bancos, um com países da

América Central e outro com a Rússia, enquanto o Brasil anunciou em 2008 a criação do Fundo Soberano, ao qual seria destinada uma parte das reservas externas do país, sem qualquer referência a possíveis compromissos com o Banco do Sul. Além disso, em 2009 o Brasil decidiu emprestar US\$ 10 bilhões ao FMI, montante muito superior à sua contribuição para a formação do banco. Essa atitude sugere que a estratégia de inserção externa do Brasil está mais voltada para ambições globais, em que se considera um líder “natural” da América do Sul. Nessa linha, seria mais promissor colocar dinheiro no FMI que no Banco do Sul, instituição em que o Brasil efetivamente apostou pouco desde seu início e em que se opôs sempre ao papel de emprestador de última instância, papel que o FMI teve e que agora procura restabelecer, com ajuda inclusive do aporte de reservas pelo Brasil.

Outros problemas decorrem das concepções e práticas divergentes e até contraditórias na política econômica, como se verifica entre Brasil e Venezuela. As diferenças envolvem as políticas domésticas, o relacionamento com os mercados financeiros internacionais e temas complexos e polêmicos, como o tratamento de divergências sobre direitos de propriedade e contratos, exigência de pagamentos de obrigações pelos devedores, entre outros.

A capacidade do Brasil de fazer valer seus pontos de vista pode ser uma demonstração de que os governos no continente na prática aceitam as chamadas regras de mercado e se opõem a elas de forma apenas retórica, já que a hostilidade aos mercados internacionais não combina com a posição brasileira. Ainda assim, não se imagina como o banco conseguiria financiamento externo com um discurso político tão conflituoso em sua base. Além disso, o Brasil é, ao mesmo tempo, um dos sócios que tem menos interesse na formação do banco, por contar com financiamento externo e com uma instituição de fomento própria, capaz de atuar diretamente nos outros países da região em apoio a suas empresas e a seus interesses.

Um aspecto preocupante é o silêncio sobre as muitas instituições financeiras regionais já existentes, muitas delas com atividades semelhantes às que o banco deverá desenvolver. As declarações dos proponentes do Banco do Sul e os documentos já divulgados não fazem referências a elas, nem com objeções ou críticas, nem sobre possibilidades de cooperação. Esse comportamento pode ser um reconhecimento implícito de que as bases de entendimento são estreitas e não suportariam a discussão aberta sobre os instrumentos regionais existentes, mas pode ser também a fantasia voluntarista de criar algo inteiramente novo, livre dos vícios do passado, ou o desejo de

manejar livremente o elevado volume de reservas externas acumuladas na bonança cambial dos últimos anos.

Como será governado o Banco do Sul, como se darão a governança e o gerenciamento na base de um país, um voto, e com a exigência de maioria baseada no capital aportado para projetos acima de US\$ 70 milhões? Quais interesses serão atendidos, quando houver desacordo e as preferências divergirem? Uma resposta a esses dilemas é de que prevaleça a vontade da maioria, a essência do modelo democrático. Porém, tratando-se de um banco, deve prevalecer a maioria com peso econômico ou a maioria numérica? A proposta de votos igualitários dos diversos países indica que o banco só poderá crescer se os três sócios com maior peso econômico estiverem de acordo com as decisões adotadas, o que requer a disposição dos três de aceitar compromissos e restrições para preservar a unidade do empreendimento, o que repõe o tema do enraizamento do banco no quadro institucional e do comprometimento das forças políticas nacionais com o projeto.

Frente a essas dúvidas, surgem propostas de que as dúvidas e divergências só poderão ser equacionadas quando se puser o banco em funcionamento e que o mais importante agora é avançar nas definições básicas e começar a operar. Para Ortiz e Ugarteche (2008), por exemplo, o banco deveria iniciar logo suas operações, o que requer que os países-membros solucionem suas disputas internas e ponham em marcha a proposta, pois “es mejor un banco imperfecto, que ningún banco”.

O ritmo das reuniões de 2008 e 2009 sugere um caminho distinto, com discussões progressivas sobre os pontos mais difíceis. A montagem de uma equipe técnica permanente poderia tornar o processo mais ágil, com delegação de poderes pelos países envolvidos.

De imediato, seria muito útil aumentar a divulgação dos trabalhos realizados, de modo a permitir maior envolvimento das forças políticas e das organizações da sociedade nos vários países. Um resumo das discussões realizadas ajudaria a compreender as diferenças de entendimento e poderia facilitar a apresentação de propostas e a explicitação de críticas que, cedo ou tarde, colocarão a proposta à prova nos embates políticos da região.

Referências

AGOSIN, Manuel R. Fortalecimiento da la cooperación financiera regional. *Revista de La Cepal*, Santiago de Chile, n. 73, p. 33-53, Abr. 2001.

BLÁZQUEZ-LIDOY, Jorge; RODRÍGUEZ, Javier; SANTISO, Javier. Ángel o demônio? Los efectos del comércio chino en los países de América Latina. *Revista de La Cepal*, Santiago, n. 90, p. 17-43, Dic. 2006.

BRASIL. *Declaração do Rio de Janeiro*. 8 de outubro de 2007. Disponível em: <http://mef.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/INTEGRACION%20_SUDAMERICANA/ARCHIVOS2007/DECRIODEJANEIRO.PDF>. Acesso em: 18 jan. 2008.

CALDERÓN ALCAS, R. *La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal, 2005. (Serie Financiamiento des Desarrollo, 157).

CARVALHO, Carlos E. Esquerda conflitiva e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008. p. 183-198.

CARVALHO, Carlos E. *et al.* América Latina e a crise: impactos iniciais e primeiras reações. *Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 47-62, mar./maio 2009.

CEPAL. *Globalização e desenvolvimento*. Santiago: Cepal, 2002.

CINTRA, Marcos A. M.; CAGNIN, Rafael F. Evolução da estrutura e da dinâmica das finanças norte-americanas. *Econômica*, Niterói, v. 9, n. 1, p. 89-131, jun. 2007.

CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar S. Integração monetária e financeira em regiões emergentes: a experiência recente do Pacífico Asiático pode servir de inspiração para o Mercosul? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 25, p. 235-262, 2005.

EQUADOR. *Declaracion de Quito*. 7 de mayo de 2007. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/spip.php?article2630>>. Acesso em: 29 jan. 2007.

GHARBI, Samir. Les raisons d'internationaliser la Banque africaine de développement. *Jeune Afrique*, 3 février 2008.

JIMENEZ, Juan P.; TROMBEN, Varinia. Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe. *Revista de La Cepal*, Santiago, n. 90, p. 61-86, Dic. 2006.

MARCHEGIANI, Giannangelo. La BEI et l'OLAF, un conflit de nature constitutionnelle. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 443, p. 690-695. Déc. 2000. Disponível em: <www.ena.lu>. Acesso em: 3 mar. 2008.

MARCHINI, Jorge. *¿Quien financia a quien hoy en America Latina?* Primer Simposio Internacional sobre Deuda Pública, Auditoria Popular y Alternativas de Ahorro e Inversión para los pueblos de América Latina, 2006.

MARTÍNEZ VIAL, María José. *¿Lógica o desafío?* Madrid, *Política Exterior*, n. 119, p. 29-33, sept./oct. 2007.

MCELHINNY, Vince. *El Banco del Sur*. Bank Information Center, Novembro 2007. Disponível em: <<http://www.bicusa.org/en/Article.3587.aspx>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

MIERES, Fabiola; TRUCCO, Pablo. *El financiamiento para el desarrollo y la reforma del sistema financiero internacional: una mirada desde América Latina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2008.

ORTIZ, Isabel; UGARTECHE, Oscar. *El Banco del Sur: avances y desafíos*. Disponível em: <<http://www.obela.org/system/files/El+Banco+del+Sur+Ortiz+Ugarteche+Octubre+08.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2008.

PARAGUAY. *Declaração de Assunção*. 22 mayo 2007. Disponível em: <http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/INTEGRACION%20SUDAMERICANA/ARCHIVOS2007/DECLARACIONDEASUNCION.PDF>. Acesso em: 30 jan. 2007.

RODRIGUES, Maria G. O convênio de créditos recíprocos da ALADI e a integração regional. *Revista Custo Brasil*, n. 4, p. 32-39, 2006.

RÜTTIMANN, André B. *et al.* CCR: seu papel no financiamento à infraestrutura. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 81-114, 2008.

TITELMAN, Daniel. *La banca de desarrollo y el financiamiento productivo*. Santiago: Cepal, 2005. (Serie Financiamiento del Desarrollo, 137).

TORRES FILHO, Ernâni. *Os bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007. (Visão do Desenvolvimento, 28).

UGARTECHE, Oscar. Entre la realidad y el sueño. La construcción de una arquitectura financiera sudamericana. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 217, p. 4-23, 2008.

URRUTIA MONTOYA, Miguel. *Perspectivas del fondo latinoamericano de reservas*. Santiago: Cepal, 2007. (Serie Financiamiento del Desarrollo, 191).

VENEZUELA. *United Nations Conference on Trade and Development*, São Paulo, 2004. <http://www.unctadxi.org/sections/u11/docs/GeneralDebate/15ven_spa.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2008.



Acordos do Mercosul com Terceiros Países*

Edson Peterli Guimarães

Rodrigo M. Zeidan

Sinopse

Este estudo objetivou avaliar diversos acordos de preferências comerciais firmados pelo Mercosul com terceiros países ou grupo de países, no passado recente como os com o Chile, o México e, mais recente, a Índia. Prospectivamente, identificou os mercados de produtos promissores de (grupos de) países com os quais o Mercosul vem entabulando negociações voltadas para o livre comércio: União Europeia (UE) — principal parceiro comercial do Mercosul —, Estado de Israel e Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) para auxílio nas negociações em curso. A ideia central foi avaliar as possibilidades de negociações compartilhadas pelos países signatários do acordo Mercosul. O tratamento dado para mensurar o alcance da avaliação sugerida contou com a criação de um Indicador de Convergência de Política Externa (CPE) referenciado ao Brasil. Ele foi construído para mensurar graus de interesse individual dos países do Mercosul com os (grupos de) países selecionados. Dentre vários resultados obtidos através desse indicador, um dos principais é que o Mercosul manteve um comportamento passivo nas

* Documento elaborado no âmbito do Convênio Cepal/Ipea. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

negociações com terceiros países aceitando ofertas de mercado preferenciais irrelevantes às exportações do Mercosul, pelo menos em curto e médio prazos em detrimento de uma negociação mais proativa visando a mercados promissores as exportações dos países signatários do Mercosul. A característica de a União Europeia ser a principal parceira comercial do Brasil sugeriu adicionalmente uma avaliação comercial entre eles também convencional. A principal conclusão foi a de que o comércio entre eles aumentou nos anos recentes, mas o padrão de comércio permaneceu inalterado. Complementando outros estudos efetuados em passado recente, esse resultado sugere que as negociações do Mercosul devam se concentrar no maior acesso aos produtos que já são exportados, em especial produtos agroindustriais.

Sumário Executivo

Este estudo teve por objetivo analisar diversos acordos preferenciais firmados pelo Mercosul com terceiros países ou grupo de países, além de identificar potencialidades em futuros acordos, como o caso da União Europeia (principal parceiro comercial do Mercosul), o Estado de Israel e os países do CCG. Avaliamos os acordos já em vigor com o México, o Chile e a Índia mensurando o grau de interesse comercial dos países signatários do Mercosul. Estendemos essa análise para incluir acordos em discussão como os com o CCG, o Estado de Israel e a União Europeia.

Esta avaliação requereu a construção de um índice de Convergência de Política Externa (CPE). Na busca de mercados de produtos com acesso preferencial dedicado pelos terceiros países, os negociadores signatários de uma União Aduaneira enfrentam dilemas entre escolhas compartilhadas e escolhas individuais (de interesse de seus países) com respeito à definição dos mercados com acesso preferencial. A construção do indicador CPE para o Mercosul correspondeu à seguinte construção: $CPE = 1 - (X_{BR}^i - X_{MS-BR}^i) / X_{MS}^i$; onde: X_{BR}^i e X_{MS-BR}^i são as exportações do Brasil e dos demais membros do Mercosul, respectivamente, “i” é o mercado de produto com acesso preferencial e X_{MS}^i = exportação do Mercosul.

Quando o CPE para um mercado específico se aproxima de zero, indica que um dos parceiros tem maior interesse na negociação, no caso o Brasil ou os demais membros do Mercosul. Quando os resultados para um determinado mercado indicam uma CPE próxima à unidade, a interpretação é que ambos devem ter grau de atratividade aproximado na obtenção de acesso preferencial

ao mercado do produto em questão. Além disso, foi mapeado o grau de cobertura das ofertas em relação às exportações do Brasil e do Mercosul. Os resultados da aplicação dessa metodologia nas diferentes tratativas dos acordos de livre comércio selecionados são os seguintes:

Índia: em termos estáticos, não se pode afirmar que os países do Mercosul estejam se beneficiando integralmente de acesso preferencial aos 124 mercados de produtos indianos oferecidos, pelo menos, nessa fase inicial.

México: a lista de mercados mexicanos ofertados com acesso preferencial às exportações brasileiras estiveram concentradas também nos interesses do Mercosul em 65% dos produtos. Em termos gerais, as exportações brasileiras estiveram presentes em 15,8% dos produtos ofertados com margens de redução tarifária pelo México. Os demais países do Mercosul participaram com 9%, mesmo sem ter o mesmo acesso preferencial dedicado ao Brasil.

Chile: as ofertas de mercados chilenos com margens preferenciais dedicadas ao Mercosul estiveram concentradas em 670 mercados relevantes dentre os 822 mercados de produtos ofertados (mais de 80%) classificados a seis dígitos pelo Sistema Harmonizado (SH). A oferta chilena de produtos com margens preferenciais contemplou 13,4% das exportações brasileiras e 15,6% das exportações dos outros países do Mercosul.

Países do Golfo (CCG): os resultados sugerem que o processo de negociação comercial do Mercosul com os países do CCG deve ser pautado previamente pela busca do equilíbrio entre as partes ou alternativamente pela criação de listas de preferência individual, a exemplo do acordo Mercosul/México ou entre aquele e os países da Comunidade Andina, tendo em vista a diversidade de interesse em termos de mercados a serem acessados naqueles países pelos países integrantes do Mercosul.

Israel: diferentemente dos resultados anteriores, um Acordo de Livre Comércio com Israel apresentaria elevada convergência política no Mercosul, na eleição dos mercados de produtos a serem ofertados por Israel.

União Europeia: O comércio exterior brasileiro aumentou em quase 100% no período 2002-2005, mas manteve o padrão de sua Vantagens Comparativas Relativas (VCR) para os mercados da União Europeia praticamente igual. Além disso, constatou-se uma maior diversificação dos fluxos comerciais e uma maior especialização produtiva entre os blocos de países no período (2000-2006). Os resultados indicam certa ausência de benefícios tecnológicos propiciados pelo comércio entre a União Europeia e o Brasil.

A principal conclusão é que os acordos comerciais negociados pelo Mercosul com os países eleitos para a avaliação trouxeram ganhos comerciais, mas foram limitados justamente pelo aspecto conflituoso na eleição dos mercados a serem ofertados pelos terceiros países. Parece inexistir uma uniformidade entre os países do Mercosul para eleger os setores de acesso preferencial a serem alvos dos acordos de livre comércio. Somente nove mercados de produtos classificados a 6 dígitos, dentre 1.335, apresentaram oferta de redução tarifária em todos os acordos analisados.

A análise dos acordos pelo índice de CPE mostrou que o Brasil tem sido favorecido acessando maior número de mercados ofertados de seu interesse do que os demais países do Mercosul. O grau de cobertura dos acordos no total das exportações do Mercosul apresentou um nível pequeno. Os produtos que apresentaram oferta de redução tarifária representaram uma média abaixo de 15% para as ofertas de México e Chile. Somente para a Índia, o acordo compreendeu elevada participação das exportações correntes do Mercosul, com cerca de 50% das exportações sendo contempladas com alguma redução tarifária. Um razoável número de mercados com margens preferenciais dos terceiros países não apresentaram exportações do Mercosul nos anos considerados. Esse resultado deve ser olhado com cautela, pois, para muitos desses mercados, as margens preferenciais foram estipuladas para vigorar em 100% em futuro não tão recente (oito anos, por exemplo, no caso do Chile). Contudo, esses mercados podem gerar efeitos dinâmicos de maior diversificação da pauta de exportações do Mercosul a partir do reconhecimento das vantagens comparativas reveladas com a nova margem preferencial de acesso dedicado a esses mercados.

Edson Peterli Guimarães¹
Rodrigo M. Zeidan²

1. Introdução³

Os estudos das relações de comércio internacional apontam distinções substanciais nos padrões de comércio que se estabelecem entre os países do

¹ Professor e Coordenador da Pós-Graduação em Comércio Exterior da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

² Professor da Unigranrio.

³ Agradecemos a Honório Kume pelas recomendações e as sugestões a uma versão preliminar deste estudo que foram incorporadas a essa versão final. Erros e omissões, contudo, são de inteira responsabilidade dos autores.

Norte, os países do Sul e entre estes e aqueles. Esses estudos geralmente estabeleceram suas análises com base nas diferenças entre as vantagens que os segmentos produtivos dos países possuem. Uma linha alternativa foi posta por Linder (1961), que apresentava a ideia central de que países com padrões de consumo em termos de gostos e preferências, estruturas produtivas assemelhadas e níveis de renda aproximados teriam maiores incentivos para efetuarem trocas internacionais. Recentemente, foram adicionados às análises os movimentos de convergência e divergência tecnológica como fatores explicativos dos fluxos de comércio exterior.

Apesar de sua robustez essas teorias não conseguem responder satisfatoriamente por que o comércio internacional tem crescido tão rapidamente no passado recente. Bergoeing e Kehoe (2001) demonstraram que o crescimento do comércio internacional sobre a renda mundial passou de 7,9%, em 1950, para 15,4%, em 1990, por conta de mudanças nos preços relativos e diferenças na distribuição da renda entre os países industrializados durante essas quatro décadas. No entanto, essas alterações não explicam o rápido crescimento da taxa de comércio sobre a renda mundial na última década e início dos anos 2000. A partir do ano de 1990, a distribuição de renda mundial pouco mudou comparativamente, e as alterações nos preços relativos não foram acentuadas. Mesmo assim, o comércio em 2006 respondeu por quase 25% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2007).

Uma abordagem explicativa do rápido crescimento do mercado internacional partiu da convicção de que a proliferação dos acordos comerciais entre países, nos últimos anos, teria impactos positivos sobre a renda e o comércio mundial decorrentes de eventos a eles associados. O aumento das relações intraindustriais, os empreendimentos empresariais conjuntos, as transferências tecnológicas de gestão comercial e produtiva e vários outros, além, claro, da redução tarifária, seriam acontecimentos inerentes aos acordos de livre comércio que resultam em maiores fluxos de comércio internacional.

Esses acordos foram sendo firmados por conta da percepção de que os frutos do avanço tecnológico estabelecido nos países desenvolvidos nos anos 1980 não poderiam ser usufruídos pelo demais por meio da abertura comercial de suas economias isoladamente. No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), mais de uma centena de acordos voltados para a maior liberalização comercial e outros dispositivos relacionados à área de serviços e propriedade industrial e intelectual foram consignados.

Alguns estudos mensuraram os impactos de acordos de livre comércio, mas a evidência empírica acerca do aumento da produtividade dos países signatários não é conclusiva no sentido de responder por que o comércio internacional veio crescendo acima da renda mundial tão rapidamente em pouco tempo. Essa situação parece ser mais dramática no caso das relações Norte-Sul⁴ ou entre países desenvolvidos e em desenvolvimento⁵. De fato, na primeira metade dos anos 2000, a abertura comercial (razão entre o comércio internacional e o PIB) do mundo cresceu 1,2% a.a. e a da América Latina e Caribe 2,8% a.a. (THE WORLD BANK, 2006).

O Mercosul estabeleceu uma série de acordos comerciais com todos os países latino-americanos. Recentemente, consignou tratados de comércio com listas de produtos preferenciais com o México, a Índia, o Chile, os países da América Latina e os países integrados ao *South Africa Custom Union* (SACU)⁶. Além disso, encontra-se em negociações para o estabelecimento de zonas preferenciais de comércio também com o Estado de Israel e com os Estados membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), representando os países: Reino do Bahrain, Estado do Kuwait, Estado do Qatar, Sultanato de Oman, Reino da Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos⁷. Anteriormente, no início dos anos 1990, tratativas foram firmadas para a constituição de áreas de livre comércio com a União Europeia e os Estados Unidos, que não se revelaram atraentes àquela época. A partir de então, os interesses comerciais dos países do Mercosul voltaram-se para acordos com outros países, contemplando acordos bilaterais como os supracitados.

Um dos principais focos recentes do Mercosul está na integração com outros países latino-americanos. A América Latina é composta por 19 países bastante heterogêneos, quer seja na dimensão renda, geografia, população, quer seja na estrutura social, que, em seu conjunto, implicam diferentes opções

⁴ Os impactos do Nafta sobre a economia mexicana, por exemplo, não propiciaram uma diminuição das assimetrias e do *gap* tecnológico com respeito aos Estados Unidos e ao Canadá, no julgamento de vários resultados até agora apresentados (VENTURA-DIAS, 2007).

⁵ É conhecido o fato de a União Europeia contemplar um fundo de compensação para os países considerados menos desenvolvidos, como Portugal e Espanha, com vistas a diminuir as assimetrias entre os países membros, que porventura poderiam ser ampliadas em função de uma maior integração regional.

⁶ Fazem parte do SACU os países: África do Sul, Namíbia, Botswana, Lesoto e Suazilândia.

⁷ O Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre o Mercosul e os Estados Membros do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo foi instalado em maio de 2005.

de política comercial. Essa situação vem se revelando desconfortável ao Mercosul, posto que tais países, ao celebrarem tratados de integração diretamente com os Estados Unidos, criam atrativos para que as empresas do Mercosul lá se instalem, tendo em vista as condições preferenciais de entrada no mercado norte-americano.

O objetivo deste estudo é justamente avaliar diversos acordos preferenciais firmados pelo Mercosul com terceiros países ou grupo de países, além de identificar potencialidades em futuros acordos, como o caso da União Europeia (principal parceiro comercial do Mercosul), do Estado de Israel e dos países do CCG. Como objetivo condicionado, este trabalho busca identificar semelhanças e diferenças a partir dos setores diretamente afetados.

O segundo capítulo contém uma visão geral da estratégia do Mercosul em relação à assinatura de acordos com terceiros países, com indicações das dificuldades internas em identificar posições negociadoras comuns. Consiste basicamente em identificar a interseção entre as políticas externas dos países membros do Mercosul para a constituição de incrementos na competitividade internacional, por meio de uma abertura comercial conjunta constrangida pela possibilidade de assunção de posições negociadoras comuns.

No terceiro capítulo, avaliam-se as possibilidades de os acordos de livre comércio com Israel e os países do CCG serem bem-sucedidos. A ideia central é avaliar os mercados dos produtos promissores desses países para as exportações do Mercosul, com destaque para o Brasil. Uma releitura dos acordos de livre comércio é providenciada de modo que auxilie a confecção desses acordos, minimizando conflitos que, porventura, possam ser propiciados no âmbito do Mercosul.

O quarto capítulo estende a metodologia aplicada no capítulo anterior para o caso da União Europeia e desenvolve avaliação convencional dos impactos possíveis com o acordo União Europeia-Mercosul, centrada nos segmentos produtivos brasileiros. Finalmente, o último capítulo reúne algumas considerações.

2. A Política de Negociações do mercosul com Terceiros Países

O Acordo do Mercosul continua sendo bem-sucedido no julgamento de seus resultados recentes. Comparando-se o primeiro triênio (2001-2003) dos anos 2000 com o segundo (2004-2006), observa-se que o comércio

entre os países signatários elevou-se em 70%. Com relação aos demais parceiros comerciais fora do Mercosul, as exportações, que no primeiro triênio representavam 17%, chegaram a 19% no segundo, e as importações oriundas dos parceiros fora do Mercosul ficaram em 12%, tanto no primeiro quanto no segundo triênio.

Este capítulo avalia o esforço de negociação na abrangência das listas de produtos com acesso preferencial ofertados pelo México, pela Índia e pelo Chile aos países do Mercosul. São acordos com tonalidades diferentes, firmados em diferentes épocas.

O acordo do Chile com o Mercosul foi firmado no ano de 1996 para inaugurar imediatamente um livre comércio para um conjunto extenso de mercadorias. As demais mercadorias, 822 produtos, teriam reduções tarifárias por meio de um cronograma de margens preferenciais com fixação de 100%, previsto para os anos de 2004/2006/2011/2012⁸.

O Acordo Mercosul com a Índia foi firmado no início do ano de 2004. Inicialmente foram constituídas listas de preferências tarifárias fixas. No entendimento dos negociadores, essa seria uma medida que facilitaria posteriores negociações para criação de uma área de livre comércio entre ambos.

O México, em 1992, estabeleceu com o Canadá e os Estados Unidos um Acordo de Livre Comércio (Nafta) com a Bolívia em 1994. No ano de 2002, firmou com o Mercosul o Acordo de Complementação Econômica nº 54 (Acordo Marco ACE/54), para posteriormente estabelecer o ACE 45 referente ao setor automotor. Listas de produtos com margens preferenciais do setor automotivo foram criadas, com cronograma de redução tarifária definido. Nesse mesmo ano, assinou compromissos direcionados ao livre comércio com o Brasil, cuja tonalidade inicial era um acordo de complementação econômica, o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 53 (AAP.CE/53), com listas de preferências

⁸ O Chile tem firmado acordos com praticamente todos os parceiros expressivos no mercado internacional. Em 1996, firmou acordo com o Canadá para posteriormente em 1988 firmar com o México e em 2003 com os Estados Unidos, todos os países integrantes do Nafta. Em 1999, estabeleceu tratativas com vistas ao livre comércio com os países do Caribe. Em 2000, estabeleceu um Acordo de Livre Comércio com a UE. Em 2003, estabeleceu Acordo de Livre Comércio com a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC) e com a Coréia. Em 2005, firmou Acordo de Livre Comércio com a China e com a Nova Zelândia e Singapura. Por fim, no ano de 2007 com o Japão.

tarifárias para produtos selecionados, em adição aos mercados incluídos no segmento automotivo⁹.

No caso do Acordo México-Brasil, avalia-se a extensão da oferta preferencial de produtos mexicanos como se ela fosse dedicada aos demais países do Mercosul. A ideia central foi demonstrar o grau de alcance dos benefícios comerciais que poderiam ser obtidos para a instituição de forças competitivas por meio de uma integração regional, mesmo sendo estabelecido acordo isolado com um de seus membros. Os dados utilizados referem-se ao ano de 2004. Todos esses países firmaram acordos com outros países ou bloco de países.

Os dados utilizados foram retirados do banco de dados WITS/UNCTAD/TRAINS¹⁰ que congrega informações sobre os fluxos de comércio, tarifas e barreiras não tarifárias para o ano de 2006. Esses dados foram cruzados com as respectivas listas de oferta de mercados com margens de preferência tarifária incluídas nos acordos mencionados.

A próxima seção descreve o enfoque metodológico aplicado para dimensionar os espaços de convergência nas negociações que proporcionaram as listas de ofertas preferenciais de acesso ao mercado. Ele é bastante simples, mas pode ser um poderoso instrumento para negociações futuras no Mercosul.

2.1. Enfoque metodológico

Os esforços conjuntos dos países signatários de um acordo de integração regional podem criar efeitos dinâmicos nas respectivas economias dos países signatários, elevando as participações de suas exportações no comércio internacional. Essa foi uma das opções da política externa brasileira no segundo quinquênio dos anos 1980 ao abrigar um acordo de integração regional com a Argentina e, posteriormente, com o Paraguai e o Uruguai, na entrada dos anos 1990, dando origem ao Mercosul.

Um dos seus objetivos refere-se ao aprimoramento da competitividade dos países membros na economia mundial. As preferências comerciais entre

⁹ No caso do acordo com o México, elege-se a oferta do México ao Brasil, AAP. CE. 53, não incluindo o setor automotor referente a ACE 54, que relaciona mercados distintos para Brasil, Argentina e Uruguai.

¹⁰ *Trade Analysis and Information System (TRAINS)*, desenvolvido pela *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* e operado pelo *The World Integrated Trade Solution (WITS)*. Disponível em: http://wits.worldbank.org/witsnet/StartUp/Wits_Information.aspx. Acesso em: 23 dez. 2008.

os países signatários foram sendo aprofundadas a partir de junho de 1991, com vistas à formação de uma União Aduaneira, em 1995, e, desde então, foi adotada uma tarifa externa comum. Do ponto de vista normativo, o Mercosul está inserido em um projeto de “regionalismo aberto” cuja integração econômica é entendida como um veículo para que os países membros aumentem suas participações no mercado mundial em seus segmentos de maior dinamismo.

Os países do Mercosul conservam, entretanto, diferenças entre si tanto nos aspectos culturais quanto nas suas estruturas produtivas e na composição dos seus fatores de produção. Assim, eles enfrentam um dilema entre adotar estratégias de competitividade internacional contingentes aos seus mercados domésticos e aquelas que poderiam servir aos propósitos da materialização de um mercado comum plenamente integrado. De fato, a adoção de políticas que signifiquem abrir mão de vantagens comparativas existente em determinados setores produtivos no país, em favor da criação de outras vantagens comparativas nos segmentos produtivos com maiores valores adicionados, mas integrados com outros países, é complexo e cercado de incerteza. A geopolítica constata que o posicionamento hierárquico dos países no contexto internacional depende das diferenças entre as forças econômicas que os países possuem, favorecendo, portanto, estratégias nacionais fortalecedoras de posições isoladas e não tanto integradas com outros países¹¹.

O Mercosul estabeleceu uma zona de negociação para a inserção no mercado internacional a partir de decisões solidárias (unânicas) entre seus membros, as quais atenderiam ao objetivo de criar forças competitivas não conflitantes com a ideia de uma “competitividade regional aberta” (saúdável a todos)¹². Nesse contexto, as negociações deveriam, no Mercosul, assegurar a manutenção de importações que punham em marcha funções vitais de suas estruturas industriais. Ao mesmo tempo, acordos poderiam ser firmados com outros países, desde que estabelecessem condições preferenciais de acesso a determinados mercados externos que convergissem para a oferta externa de todos os países membros. Essa última, é uma

¹¹ (PETER, 2004).

¹² No artigo 4 da constituição do Mercosul, é assegurado que “*en las relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio*”.

regra explícita no acordo Mercosul, embora tenha sido relaxada recentemente pelos países signatários do acordo¹³.

Para transparecer posições de convergência nas negociações entre os membros do Mercosul, com respeito aos produtos preferenciais listados, concentramos nossa avaliação elegendo o Brasil como referência. A ideia central é que a mensuração do espaço de convergência política na fixação da preferência tarifária por um membro do Mercosul define o espaço dos demais (no caso conjuntamente).

2.1.1. Indicador de Convergência Política Externa

Foi construído o indicador que denominamos de índice de Convergência de Política Externa (CPE). Ele é bem simples, mas pode se constituir em poderoso instrumento de entendimentos para a confecção das listas de produtos com preferências tarifárias, quando envolver relações comerciais estabelecidas para conjuntos de países que fixam as tarifas de modo homogêneo (União Aduaneira). A ideia central é que a definição do conjunto de produtos com acesso preferencial aos participantes da União Aduaneira ofertada pelo outro país é limitada, e, por isso, os negociadores enfrentam dilemas em seus processos de escolha: entre fazerem as demandas conjuntas e as demandas individuais (do interesse de seus países)¹⁴.

A construção do indicador de CPE corresponde à seguinte formulação para o caso do Mercosul:

$$CPE = 1 - (X_{BR}^i - X_{MS-BR}^i / X_{MS}^i)$$

Onde:

X_{BR} e X_{MS-BR} são as exportações do Brasil e a dos demais membros do Mercosul, respectivamente,

X_{MS} = exportação do Mercosul, e:

“i” é o mercado do produto com margem de preferência tarifária.

¹³ No ano de 1999, cada país do Mercosul negociou listas diferentes de preferências fixas com países da Comunidade Andina. Esse movimento é entendido pelos membros como uma etapa transitória, já que expressam nos documentos oficiais compromissos de manter no futuro próximo uma área de livre comércio entre Mercosul e demais países da América Latina.

¹⁴ Foram desconsiderados para a construção desses indicadores os cronogramas de redução tarifária contemplados nos acordos avaliados, uma vez que o interesse estava localizado na negociação com base no padrão de comércio presente e seus efeitos no futuro próximo.

Quando o índice de CPE se aproxima de zero indica que um dos parceiros tem interesse total na negociação, no caso o Brasil ou os demais membros do Mercosul. Em outras palavras, não há interseção entre as exportações do Brasil e a dos demais membros do Mercosul. A negociação para esse mercado do produto pode resultar em conflito interno entre os parceiros, porque o acesso ao mercado é benéfico a somente um deles, em detrimento dos demais.

Quando os resultados para determinado produto indicam índice de CPE próximo à unidade, a interpretação é que ambos devem ter grau de atratividade aproximado na obtenção de acesso preferencial ao mercado do produto em questão. As demandas de todos os membros do Mercosul são compartilhadas.

Assim, conforme os valores vão se distanciando de um e se aproximam de zero, os negociadores do Mercosul deparar-se-iam com área de negociações internas cada vez mais intensas, porque o mercado de acesso é mais favorável a um do que ao outro.

Esses indicadores devem ser olhados com ponderação, pois eles não consagram interesses que os negociadores tenham com base em outros atributos, além do comercial no passado recente¹⁵. Contudo, o indicador de CPE pode ser utilizado para calibrar as revisões contempladas nessas listas em direção à constituição de um livre comércio justo e perfeito entre os países.

No presente caso, arbitramos os mercados de produtos com negociações: *i)* altamente conflituosas para aqueles em que as CPEs apresentaram valores inferiores a 0,1, ou seja, aqueles nos quais a aderência na negociação conjunta é significativa para alguns, mas não para todos; *ii)* com algum grau de conflito, quando a CPE se situou entre [0,1-0,3]; e *iii)* com interesses altamente aderentes, quando a CPE se apresentou superior a 0,3.

2.2. Os acordos do Mercosul com a Índia, Chile e México

2.2.1. Introdução

O primeiro tratado de cooperação comercial do Brasil com a Índia foi no ano de 1968, destinado à regulação de mecanismos fitossanitários. O segundo acordo com a Índia foi assinado no âmbito dos países do Mercosul,

¹⁵ Dado o caráter exploratório deste trabalho, desconsideram-se as demais isenções/reduções de obstáculos ao comércio como as barreiras não tarifárias compostas principalmente pelo sistema de cotas. Sobre a importância dessa incidência nos acordos preferenciais, principalmente no caso da União Europeia, ver Kume, Piani e Miranda (2007).

em 2004, para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre eles no futuro. No ano de 2005, margens de preferências tarifárias para mercados de produtos selecionados foram negociadas e foi dado, então, o primeiro passo para a construção de um mercado livre entre eles. A Índia é considerada atualmente um dos mais novos países emergentes. No triênio 2004/2006, o Brasil exportou US\$ 2.729 milhões e importou US\$ 3.200 milhões da Índia, representando menos de 1% das exportações e das importações dos respectivos países. No caso dos demais países do Mercosul, as exportações para a Índia alcançaram a marca US\$ 2.253 milhões, e as importações, 735 milhões de dólares. Apesar de os valores serem pequenos em termos participativos nas respectivas pautas de importação e exportação dos países, o Mercosul (exceto Brasil) manteve um saldo comercial mais favorável com aquele país do que o Brasil.

Brasil e o México firmaram o Acordo de Alcance Preferencial de Complementação Econômica nº 53 (AAP.CE/53) no ano de 2002. Ele mantém semelhanças com o acordo firmado entre a Índia e o Mercosul ao pretender criar uma área de livre comércio para produtos selecionados que poderia posteriormente ser ampliada para os demais produtos. O acordo Brasil-México, em verdade, caminha em conformidade com a abrangência dos Acordos Marcos (ACE/54 e ACE/55) estabelecidos entre o Mercosul e o México, restringindo-se ao setor automotivo.

Deve-se notar que o acordo Brasil-México tem caráter distinto dos demais, por ser um acordo bilateral e não regional. A avaliação dos graus de conflitos simulada como se o acordo fosse extensivo para os demais países integrantes do Mercosul permite identificar potenciais aderências negociadoras entre eles. De fato, uma conjunção de interesses revelaria uma política comercial concentrada e focada em determinados objetivos comuns, ao passo que negociações conflituosas internas ao Mercosul justificariam o procedimento adotado: centrado em acordo bilateral.

Para o Brasil, a lista de produtos com margens preferenciais oferecida pelo México chega a mais de 700 produtos a 8 dígitos (anexo 1 do AAP.CE/53), sem considerar os produtos do setor automotivo contemplados no ACE/55. Esse acordo de complementação econômica, com margem preferencial fixa é, portanto, superior à oferta indiana para o Mercosul, que foi de 264 produtos, efetivamente importados em 2004.

Ressalte-se que a economia mexicana foi uma das que mais cresceram na América Latina durante o período de 1995 a 2006, quando a média anual

de seu crescimento foi da ordem de 3,6% (OECD, 2007). Em 2006, o PIB mexicano alcançou US\$ 839 bilhões, com exportações totais de cerca de US\$ 250 bilhões e importações de US\$ 256 bilhões, tendo um déficit comercial constante nos últimos sete anos, mas com valores pouco expressivos.

Apesar de apresentar uma corrente de comércio de mais de 500 bilhões de dólares, o comércio mexicano é extremamente concentrado em termos de parceiros comerciais, com destaque especial para os EUA, que responderam por US\$ 330 bilhões dessa corrente (66%) em 2006.

O Chile tem se empenhado em firmar tratados de livre comércio com um número extenso de países e, em 1996, estabeleceu com o Mercosul um acordo de livre comércio, excluindo, no entanto, 822 produtos que alcançariam o *status* de livre comércio por meio de um cronograma de reduções tarifárias que, ao longo do tempo, seriam efetivadas até o ano de 2012.

A economia chilena vem desde o início da década de 1990 apresentando um crescimento anual médio de 6% (OECD, 2007). Em 2005, o PIB chileno alcançou US\$ 115 bilhões, com exportações totais de aproximadamente 40 bilhões e importações de 30 bilhões de dólares. Manteve um superávit comercial constante nos últimos sete anos, com valores mais relevantes para os últimos anos, crescendo de uma média de US\$ 2,5 bilhões nos primeiros anos de 2000 para mais de 10 bilhões de dólares anuais, no período de 2004-2006. O comércio exterior chileno tem apresentado expressivo crescimento: a corrente de comércio dobrou de valor no período 2000-2006, e o Mercosul é um dos parceiros comerciais mais relevantes da economia chilena, participando com cerca de 20% na sua importação e exportação, somadas no último triênio.

No último triênio 2004-2006, as exportações do Mercosul (exceto Brasil) para o Chile alcançaram a marca de US\$ 13.236 milhões, representando quase 10% do total de suas exportações. No entanto, as exportações do Chile para o Mercosul foram sensivelmente menores; 2.031 milhões de dólares, representado cerca de 2% da pauta de importação do Mercosul (exceto Brasil). As importações brasileiras do Chile foram três vezes superiores às importações dos demais países do Mercosul: 6 bilhões de dólares no triênio, contribuindo com menos de 1% para a formação da pauta de exportação do Chile. O mercado chileno representou 3% das exportações brasileiras (10 bilhões de dólares no triênio).

Assim, na questão de acesso preferencial aos mercados chilenos, os demais países do Mercosul têm um interesse maior do que o Brasil, uma vez

que suas exportações estão fortemente concentradas naqueles mercados, enquanto as brasileiras se apresentam menos concentradas.

O Chile tem uma política externa diferente em relação aos demais países da América Latina. Sua tarifa de importação contra a competição externa é linear e decrescente. Inexiste uma política discriminatória entre os setores domésticos protegidos, sendo as tarifas lineares (*across the board*) fixadas, atualmente, em 6% para todos os produtos. A economia chilena já é relativamente aberta multilateralmente, e os potenciais ganhos de comércio com esses acordos estão relacionados mais à esfera produtiva em termos de operações conjuntas na área de investimentos e serviços tecnológicos e relacionamentos intraindústria.

A tabela 1, a seguir, resume os valores globais contemplados pelos acordos de livre comércio selecionados. Os valores relativos aos mercados de destino com acesso preferencial contemplados pelos acordos selecionados são bem reduzidos. O acordo Mercosul-Chile é o que reúne os maiores valores das exportações totais e das exportações dos produtos com margens preferenciais. Seus resultados indicam que o acordo tem sido bem-sucedido, considerando o alcance do ritmo de aproximação das margens de preferências tarifárias igual a 100% para a totalidade dos produtos somente em 2012.

TABELA 1 – Oferta de produtos com margens preferenciais dos países selecionados ao Mercosul e ao Brasil

Oferta da Índia (2004)				
	Total (em US\$ mil)	Oferta (em US\$ mil)	% da oferta no total	% da oferta no país de destino
Brasil	308.437	131.419	42,6	2,76
Mercosul (exceto Brasil)	528.508	383.828	58,4	8,06
Oferta do México – Simulado (2004)				
	Total (em US\$ mil)	Oferta (em US\$ mil)	% da oferta no total	% da oferta no país de destino
Brasil	4.178.980	658.854	15,8	3,26
Mercosul (exceto Brasil)	1.257.494	111.158	8,8	0,55
Oferta do Chile (2005)				
	Total (em US\$ mil)	Oferta (em US\$ mil)	% da oferta no total	% da oferta no país de destino
Brasil	3.710.078	498.771	13,4	10,9
Mercosul (exceto Brasil)	5.822.208	784.065	15,6	17,2

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

O acordo mais abrangente em relação às exportações totais por destino do Brasil e do Mercosul (excetuando-se o Brasil) é o firmado com a Índia. Seu alcance em termos da geração dos benefícios propiciados pelo livre comércio resulta, contudo, em efeitos menores. A Índia é um país ao qual o Mercosul não se dedicou historicamente no fortalecimento de relações comerciais e econômicas, muito provavelmente por causa da distância e das questões culturais.

A comparação dos resultados do acordo Mercosul-Índia em relação aos demais pode contribuir para outros estudos, no sentido de valorizar os esforços de aproximação bilateral do Mercosul com países fora do eixo latino-americano que possam frutificar relacionamentos industriais relevantes. Uma comparação entre as políticas de desenvolvimento industrial do Brasil e da Índia, no passado recente, por exemplo, mostra muitos pontos em comum, apesar da diversidade em termos culturais (GUIMARÃES, 1999). Assim, em termos de exercício diplomático e de ganhos reais com a aproximação comercial da Índia, os primeiros passos dados com esse acordo podem ser gratificantes.

Uma das questões mais sensíveis dos acordos de livre comércio é a definição dos mercados a serem acessados preferencialmente pelos países signatários de um acordo de livre comércio. A eleição dos mercados preferenciais outorga aos exportadores dos países que assinam os acordos margens de competitividade favorecidas naqueles mercados em relação aos demais competidores externos. Essa é uma condição que a maioria das empresas domésticas demanda da política comercial externa de seus países.

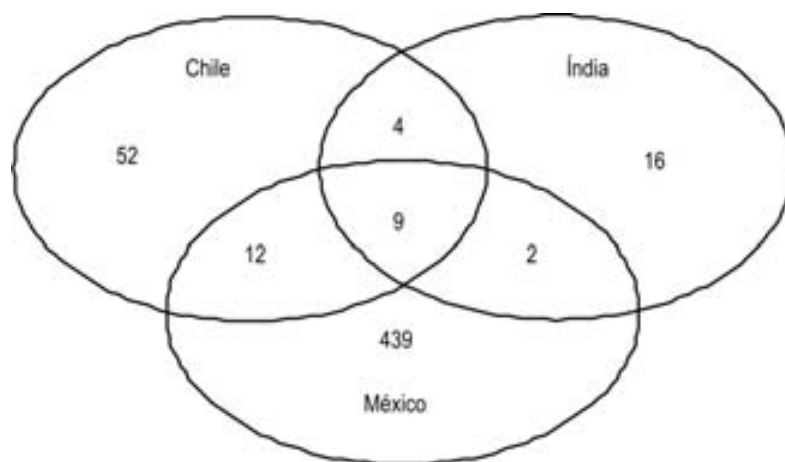
Contudo, ela não é suficiente em países que passaram por longos processos de proteção contra a competição externa aos seus mercados domésticos, como resulta, mormente no caso dos países do Mercosul. A cultura empresarial nesses países, motivada pelos esquemas protecionistas da substituição de importações, forja um número razoável de empresas a ponderar com bastante propriedade os riscos que o mercado externo contém. Assim, os acessos preferenciais a determinados mercados demandados nos acordos de livre comércio tendem a ser barganhados pelos negociadores, com maior ênfase naqueles mercados em que já se verifica um fluxo de exportação.

Os negociadores dos acordos de livre comércio são, por isso, continuamente pressionados pelo setor privado ou pelas entidades que os representam a eleger os mercados de acesso preferencial em que os segmentos

produtivos já participam no mercado de destino ou nos quais se reconhecem os segmentos possuidores de forças competitivas internacionais. Nesses termos, haveria um forte viés à eleição de mercados preferenciais cujos cálculos maximizem os lucros derivados das elasticidades preços de demanda dos mercados dos produtos, entre os oferecidos no processo de negociação do acordo de livre comércio.

A figura a seguir apresenta as interseções dos produtos classificados a 6 dígitos pelo Sistema Harmonizado (SH) que tiveram margens de preferências tarifárias nos acordos selecionados. Seus resultados se encontram em linha com os resultados para os grupos de produtos classificados a 2 dígitos nos quais eles estão contidos.

FIGURA 1 – Interseção da oferta de produtos com margens preferenciais dedicadas ao Mercosul (6 dígitos do SH)



Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

Os resultados dos processos de negociação foram bastante abrangentes, mas os resultados, avaliados pelo número de mercados de produtos preferenciais, indicam que somente nove produtos classificados a 6 dígitos contaram com margens de preferências tarifárias de todos os países¹⁶. Eles

¹⁶ Considerando-se todos os mercados de produtos negociados nesses três acordos, a interseção representa menos de 1%.

se distribuem pelos grupos de produtos químicos orgânicos (cap. 29), de extratos tanantes e de tinturas (cap. 32), da indústria química (cap. 38) e de máquinas e aparelhos mecânicos (cap. 84). No caso do Brasil, os produtos exportados contidos na indústria química (somente dois) e nos demais grupos somados (sete produtos) participaram com 12% nas exportações totais, respectivamente.

Nas interseções parciais, por pares de países, observa-se uma relativa sobreposição de margens preferenciais de acessos a mercados dedicados por ambos aos países para o Mercosul. Assim, dos acordos Chile-Mercosul e Índia-Mercosul, composto por cerca de mil produtos, somente 56 mercados de produtos classificados a 6 dígitos com acesso preferencial se sobrepõem. Eles estão contidos em 16 grupos de produtos classificados a 2 dígitos, entre os 97 classificados pelo SH. Em termos de participação dos produtos com margens preferenciais dentro dos respectivos grupos, os mais relevantes para o Brasil foram os de móveis, com participação de 76%, e o de lã, com 43%.

Esses resultados indicam que as negociações entre o Mercosul e os terceiros países estiveram inclinadas, por parte do Mercosul, à aceitação de *listas limites de mercados preferenciais* outorgadas pelos terceiros países. Essas listas são justamente aquelas das contrapartes que não causam demandas protecionistas acentuadas em seus países. Assim, os benefícios reais do acordo tendem a se estabelecer em função das elasticidades de demanda, somente naqueles mercados que apresentam vantagens comparativas reveladas do Mercosul. Para os demais mercados apresentados, o acesso dependerá do reconhecimento de novas vantagens comparativas com a margem de preferência tarifária oferecida.

É reconhecido que outros países, como os da União Europeia, os Estados Unidos e alguns países asiáticos, procuram estabelecer seus acordos de livre comércio acompanhados por tratativas relacionadas a investimentos, desenvolvimento tecnológico, compras governamentais, serviços e propriedade intelectual e industrial como garantia de acesso a mercados em que predominam competições estabelecidas pelos fatores extrapreços. Eles já reconhecem suas vantagens comparativas estabelecidas pelo padrão de concorrência e inovação e forjam os acordos com argumentos poderosos de convencimento, em benefício de seus setores produtivos. Os acordos de livre comércio que o Mercosul vem firmando se distinguem desses justamente pelo relaxamento desses atributos essenciais como o padrão da concorrência e avanço tecnológico internacional para suas negociações com terceiros países.

Os mercados preferenciais oferecidos estão mais concentrados naqueles em que a preferência tarifária pode significar alargamento dos mercados-alvo e não tanto na eleição daqueles em que se estabeleceriam as vantagens comparativas reveladas por avanços tecnológicos¹⁷.

2.2.2. Os acordos de livre comércio

2.2.2.1. Índia e Mercosul

A Índia, no último triênio 2004/2006, praticamente dobrou o valor de suas exportações em relação ao triênio anterior, chegando a 300 bilhões de dólares acumulados nos três últimos anos, em 2006. O crescimento de suas importações foi superior: 134%, no período. A Índia, no último triênio, produziu, assim, um déficit de mais de 100 bilhões de dólares em sua balança comercial. Contudo, suas exportações para o Mercosul dobraram no período, e suas importações aumentaram em 70%, apresentando um saldo comercial favorável. Mas a contribuição do Mercosul nas pautas comerciais da Índia e a dela nas do Mercosul são menores que 1%. O acordo do Mercosul com a Índia é modesto em termos de número de produtos e não é um dos principais mercados das exportações do bloco (5 bilhões de dólares no triênio 2004/2006).

No passado recente, a Índia era um dos países que mais protegia seu mercado doméstico contra a competição externa. Nos anos de 1990, quase 1/3 das importações indianas recebia algum grau de proteção não tarifária. As relações mantidas com o Brasil, por exemplo, eram pequenas, e as exportações brasileiras não participavam com valores superiores a 1% da pauta de exportação total. Os produtos brasileiros só chegavam aos mercados indianos com tarifas reduzidas e isentos de barreiras não tarifárias (GUIMARÃES, 1999).

No ano de 1993, a Índia iniciou um processo de abertura comercial externa bastante significativa. Até o ano anterior, a média das tarifas consolidadas no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) era de 51,1%, com um máximo de 355%. A tarifa nominal convencional aplicada às suas importações teve,

¹⁷ Guimarães (2001) sugere o avanço técnico do Brasil signatário do Acordo Mercosul, por exemplo, como força competitiva internacional distintiva em relação aos demais países da América Latina.

no entanto, uma média de 50,2% com uma tarifa máxima de 110%. As tarifas consolidadas no GATT englobaram 2.187 produtos classificados a 8 dígitos. Em 1996, a proteção tarifária máxima aos mercados domésticos contra a competição externa foi de 65%. No ano anterior, a tarifa nominal média ficou em torno de 15,4%. Em 1998, de acordo com a Organização Mundial de Comércio (OMC), a tarifa máxima passou a ser de 50%.

Após a abertura comercial, o comércio exterior indiano apresentou vigoroso crescimento, passando de uma corrente de comércio de menos de US\$ 100 bilhões em 2000 e 2001, para mais de US\$ 230 bilhões em 2006. As exportações passaram de 5% do PIB em 1986 para 10% em 1996 e 23% em 2006. Contudo, os principais parceiros comerciais permaneceram sendo a União Europeia (22%) e os EUA (20%), com o Mercosul representando cerca de 1% da corrente de comércio indiana (WITS, 2007). O crescimento das importações indianas (10% anuais nos últimos três anos) é maior que o das exportações (6% a.a.). A Índia apresentou, em 2006, um déficit comercial de cerca de US\$ 20 bilhões.

A Índia possui uma população cinco vezes superior à brasileira e um PIB quase duas vezes superior. A renda *per capita* é de 820 dólares e a do Brasil é de 4.730 dólares. A carga tributária que mede a amplitude do Estado na economia é de 70% do PIB para ambos, pelos dados do *Doing Business* (THE WORLD BANK, 2007).

Os produtos com preferências fixas ofertados pela Índia compõem valores relevantes para as exportações do Mercosul, considerando-se a distância existente entre os países e a relativa ausência histórica de laços comerciais. As preferências ofertadas pela Índia contemplaram 58% das exportações dos demais países do Mercosul e 42% das exportações brasileiras. O impacto do acordo tem sido, portanto, mais benéfico para os demais países do Mercosul do que para o Brasil. As participações do Mercosul nas importações totais da Índia não chegam a 1%, mas a participação restrita aos produtos ofertados foi superior a 8%.

A tabela 2 mostra os produtos com margens preferenciais oferecidas pela Índia a dois dígitos do SH. As informações contidas nessa tabela são: o número de produtos a 6 dígitos com margens preferenciais oferecidas em cada capítulo a 2 dígitos; médias das preferências tarifárias oferecidas, média da tarifa vigente, o percentual dos produtos ofertados com margem preferencial exportado no capítulo a 2 dígitos do mercado indiano, e o índice de CPE como apresentado na seção 2.1. Os mercados dividem-se pela classificação

dos índices de CPEs, naqueles com interesses compartilhados por todos os integrantes do Mercosul (baixo conflito), interesse unitário (alto conflito) e interesses desiguais (algum conflito) internos no âmbito do Mercosul¹⁸.

A decomposição pelo índice de CPE mostrou a existência de pouco conflito ($CPE > 0,3$) na escolha dos mercados indianos para os mercados de gorduras animais e vegetais (cap. 15) e peles (cap. 41), sendo o primeiro mais relevante em termos quantitativos. Somente os dois produtos classificados a 6 dígitos, pertencentes ao grupo de gorduras animais e vegetais, obtiveram participações acima de 80% para o Brasil e demais membros do Mercosul. De fato, o grupo de produtos de gorduras animais e vegetais reúne 80% das exportações do bloco para a Índia.

O índice de CPE indicando “conflito de escolha mediana” ($0,1 < CPE < 0,3$) correspondeu a 70 produtos classificados a 6 dígitos pelo SH: oferta de 56 produtos com margens preferenciais para o grupo de máquina e aparelhos mecânicos (cap. 84) e 14 para o grupo de eletrônicos (cap. 90). Nesses dois mercados, as exportações brasileiras com margem tarifária preferencial foram favorecidas, participando com 8% no total dos dois capítulos, contra 0,3% de participação das exportações dos demais membros do Mercosul.

Vale observar que o grupo de produtos com interesses compartilhados no processo de escolha entre os países do Mercosul obteve margens preferenciais médias superiores ao grupo de produtos com conflito mediano (algum conflito): 31,54% contra 24,57%, ao mesmo tempo em que para o grupo de conflito mediano era dedicada uma tarifa média superior (25,64% contra 22,12% do grupo com ausência de conflito). Esses resultados sugerem que o processo de negociação com interesses conjuntos soa mais fortalecido para se obter maior margem tarifária preferencial do que naqueles mercados em que os benefícios não são claros a todos os membros do bloco.

Os produtos com alto conflito no processo de escolha ($CPE < 0,1$), ou seja, em que a participação do Brasil ou dos demais membros do Mercosul é unitária, foram favoráveis ao Brasil para os produtos de seda (cap. 50) e bebidas (cap. 22) cujas participações das exportações brasileiras foram de 3% e 1,4%, respectivamente. Produtos inorgânicos (cap. 28) e obras de ferro e aço (cap. 73) obtiveram participações inferiores a 1%. O maior interesse dos demais países do Mercosul ficou contido no grupo de produtos

¹⁸ Esse mesmo procedimento foi feito para o acordo Mercosul-Chile e Brasil-México, apresentados nas seções seguintes.

de lã (cap. 51), com participação em 2% dos seis produtos com margem tarifária preferencial no capítulo.

Finalmente, os resultados indicaram um total de 124 produtos ofertados pela Índia que não resultaram em efeitos significativos, apesar de estarem contidos no grupo de “alto grau de conflito”. Os acessos privilegiados a esses mercados pelo Mercosul resultaram em participações ínfimas nos capítulos respectivos.

Vale caracterizar a associação entre “grau de conflito” e fixação das margens de preferências tarifárias. A média das margens preferenciais concedidas a esses 124 mercados (50% dos produtos) foi menor entre as médias dos outros grupos de produtos definidos com “ausência de conflito” e “médio conflito”. Esse resultado sugere que as negociações foram ponderadas mais para aceitar o oferecido pela Índia e menos para barganhar o acesso a mercados potencialmente relevantes para o Mercosul. De fato, vários produtos relevantes das exportações do Mercosul foram excluídos da lista de oferta indiana, como veículos, automóveis, aeronaves, têxteis e alguns siderúrgicos.

Em termos estáticos, portanto, não se pode afirmar que os países do Mercosul estejam se beneficiando integralmente do acesso preferencial a esses 124 mercados oferecidos, pelo menos, nessa fase inicial. A Índia é de uma dedicação protecionista extrema aos seus mercados agrícolas (115%, média tarifária consolidada na OMC), e o Brasil, que tem relativa vantagem comparativa revelada nesses bens, não tem mantido uma participação superior a 10% na pauta de importações indiana nessa categoria de produtos. A Índia, no *rank* de países por destino das exportações brasileiras, posiciona-se em 47º lugar, atrás do Panamá e da Jordânia, por exemplo.

TABELA 2 – Graus de conflito no Mercosul para a negociação da oferta da Índia de preferência tarifária

Baixo conflito (CPE > 0,3)							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Med. pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
2	15	Gorduras animais ou vegetais	0,48	10	37,5	80,8	92,6
24	41	Peleis, exceto a peleteria	0,43	33,33	20,83	3,8	4,8
26		Médias ponderadas	0,43	31,54	22,12	1,6	1,8
Alguns conflitos (0,1 < CPE < 0,3)							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Med. pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
14	90	Eletrônicos	0,13	20	24,29	0,9	0,0
56	84	Máquinas e aparelhos mecânicos	0,22	25,71	25,98	7,1	0,3
70		Médias ponderadas	0,20	24,57	25,64	0,003	0,0001
Alto conflito (CPE < 0,1)							
Maior interesse brasileiro							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Med. pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
1	50	Seda		20	30	3,0	0,0
1	22	Bebidas		20	30	1,4	0,0
7	28	Produtos químicos inorgânicos		20	30	0,6	0,0
10	73	Obras de ferro fundido e aço		20	30	0,5	0,0
19		Médias ponderadas		20	30	0,5	0,0
Maior interesse do Mercosul							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Med. pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
6	51	Lã, pêlos finos ou grosseiros	0,01	20	18,33	0,0	2,0
Sem interesse para ambos							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Med. pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
5	32	Extratos tanantes e tintoriais	0,15	12	27	0,0	0,2
1	43	Peleteria e suas obras		20	15	0,0	0,0
3	69	Produtos cerâmicos	0,65	20	30	0,0	0,0
8	38	Produtos das indústrias químicas	0,11	20	30	0,2	0,0
6	48	Papel e cartão	0,09	11,67	30	0,0	0,0
1	34	Sabões, velas e semelhantes		20	30	0,0	0,0
14	94	Móveis	0,03	20	30	0,2	0,0
15	85	Máquinas e aparelhos elétricos	0,01	36	25	0,4	0,0
14	29	Produtos químicos orgânicos		20	30	0,4	0,0
3	83	Obras diversas de metais comuns		20	30	0,2	0,0
5	64	Calçados e artefatos semelhantes		20	30	0,2	0,0
13	70	Vidro e suas obras		20	30	0,1	0,0
1	40	Borracha e suas obras		20	30	0,0	0,0
13	52	Algodão		20	23,46	0,0	0,0
2	68	Obras de pedras		20	30	0,0	0,0
3	82	Ferramentas, artefatos de cutelaria		20	30	0,0	0,0
1	1	Animais vivos		10	30	0,0	0,0
10	2	Carnes e miudezas		10	30	0,0	0,0
1	3	Peixes e crustáceos		10	30	0,0	0,0
3	42	Obras de couro		20	30	0,0	0,0
2	76	Alumínio e suas obras		20	22,5	0,0	0,0
124		Médias ponderadas	0,01	20,24	28,35	0,00	0,00

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

2.2.2.2. Brasil-México

A economia mexicana é uma das que apresentam as maiores incidências tarifárias contra a competição externa e elevadas barreiras não tarifárias, entre os países em desenvolvimento. Não é por outro motivo que ela está incluída entre as dez que mais exercem proteção aos seus mercados domésticos, em um painel de países relevantes no comércio mundial. Mesmo tendo reduzido as barreiras tarifárias nos últimos anos (sendo a última redução em setembro de 2006) e concluído 12 acordos comerciais, o México ainda apresenta significativo protecionismo comercial (OECD, 2007).

Apesar disso, as exportações do Mercosul no mercado mexicano têm crescido ao longo da presente década. As exportações brasileiras representavam 1,0% das importações mexicanas em 2000, tendo crescido para 1,5%, em 2002, e 2,1% em 2004. O padrão é similar para o conjunto dos outros países do Mercosul, que detinha participação de 0,2% do mercado mexicano em 2000, subindo para 0,4%, em 2002, e 0,6% em 2004.

O acordo Brasil-México firmado em 2002 teve impacto favorável ao Brasil sem, no entanto, dar sinais de perda aos demais parceiros do Mercosul. Embora com valores modestos, a oferta de produtos com preferências representou 15,8% das exportações com destino ao México, superior em sete pontos percentuais a dos demais parceiros do bloco. No entanto, os demais membros do Mercosul aumentaram suas exportações no mercado mexicano de modo superior às brasileiras. Mesmo sem contar com os benefícios dedicados pelo México ao Brasil: entre o ano 2000 e o de 2004 as exportações dos demais países do Mercosul cresceram 200% e as do Brasil, para o mesmo período, 110%. Esses resultados globais sugerem que o acordo Brasil-México proveu certo equilíbrio nas posições participativas das exportações entre os integrantes do Mercosul.

Assim, como no caso da Índia, o acordo com o México apresentou poucos mercados relevantes que teriam interesses isolados no Mercosul, caso ele fosse estendido aos demais países. As negociações que poderiam resultar em “alto conflito” entre os países do Mercosul ($CEP < 0,1$) favoreceram os mercados de produtos nos quais os interesses brasileiros eram majoritários. Foram 143 mercados de produtos a 6 dígitos ofertados pelo México ao Brasil, que não encontram contrapartida entre os demais países do Mercosul (ver tabela 3).

A maioria dos produtos com preferência tarifária contida nos mercados com características de “alto conflito”, por interessarem mais ao Brasil do que ao Mercosul (exceto Brasil), é de setores industriais com elevada densidade de capital: 75 produtos do grupo de máquinas e aparelhos mecânicos (cap. 84), 24 produtos do grupo de máquinas e aparelhos elétricos (cap. 24), e minério (cap. 26) com sete produtos. Desse modo, as negociações em separado, para produtos que supostamente seriam envolvidos por aspectos conflituosos, reverteram em benefícios ao Brasil, sem prejuízo aos demais membros do bloco, uma vez que os demais países do Mercosul não apresentam exportações significativas para o México nesses mercados.

A participação do número de produtos com margens preferenciais dedicadas ao Brasil que são também de interesse dos demais países do Mercosul é de 65%. Em termos gerais, a participação das exportações brasileiras nesses mercados representou aproximadamente 15% das exportações brasileiras destinadas ao México, e a dos demais países do Mercosul 9%, sem contarem com o mesmo acesso preferencial dedicado ao Brasil.

Vale caracterizar que os resultados apresentados são do ano de 2004, ou seja, 2 anos após a assinatura do acordo. Existe ainda uma alta concentração de produtos cujas margens de preferência tarifárias ainda não foram totalmente absorvidas pelos exportadores brasileiros. Esses produtos totalizaram 126 posições da classificação a 6 dígitos do SH equivalente a perto de 1/3 dos produtos negociados. Nesses mercados, as exportações do Mercosul são inferiores a 0,6%. A tarifa média aplicada pelo México aos concorrentes externos para esses produtos foi de 15%, e, no caso do Brasil, a margem de preferência média foi de 73%, indicando que a exportação brasileira, mesmo com esse benefício relativo, teve pouca aderência nesses mercados.

Os produtos para os quais os indicadores de CPE indicaram “baixo conflito” são os que possuem médias tarifárias de 15,3% com uma margem preferencial média de 65%. Essa incidência tarifária é superior àquela dedicada aos mercados em que se observa “algum conflito”: incidência tarifária de 26,6%, com margem preferencial de 68%. Vale caracterizar que nos mercados de “baixo conflito”, em que as negociações do Mercosul tendem para movimentos compartilhados, os demais países do Mercosul detiveram uma participação superior à brasileira, que contava com esquemas de acesso preferencial a esses mercados. Esses resultados sugerem que os demais países

do Mercosul seriam mais beneficiados em relação ao Brasil, no caso de possuírem os mesmos benefícios concedidos às exportações brasileiras.

TABELA 3 – Graus de conflito no Mercosul para a negociação da oferta do México de preferência tarifária

Baixo conflito (CPE > 0,3)							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Média pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
2	10	Cereais	0,957	50	33,5	0,00	0,20
4	11	Indústria de moagem	0,503	100	13,75	0,00	0,00
13	12	Soja	0,406	100	3,36	32,10	48,40
2	17	Prod. de confeitaria	0,439	65	11,43	0,60	1,00
9	19	Prod. de pastelaria	0,608	86,67	11,43	0,20	2,40
22	20	Preparações de hortícolas	0,794	63,18	23	0,00	0,30
11	21	Preparações alimentícias	0,677	79,09	18,11	0,70	2,10
6	22	Bebidas	0,609	63,33	28,46	0,10	0,90
5	27	Combustíveis minerais	0,964	92	12,6	0,00	0,10
32	28	Prod. químicos inorgânicos	0,687	62,19	11,76	0,80	2,40
75	29	Prod. químicos orgânicos	0,886	88,8	11,11	3,10	14,60
11	33	Óleos ess. e resinóides	0,65	27,27	16,11	0,80	2,20
3	35	Mat. albuminóides	0,934	25	16,03	0,10	0,70
30	37	Prod. foto e cinematografia	0,635	26,67	16,67	0,90	2,60
19	38	Prod. das indústrias químicas	0,388	32,11	13,06	2,90	4,10
53	39	Plásticos e suas obras	0,728	71,04	18,13	2,50	8,40
3	83	Obras diversas de metais	0,308	53,33	21,33	0,10	0,10
21	95	Brinquedos	0,325	30	22,39	0,10	0,10
321		Médias ponderadas	0,68	64,99	15,29	2,84	7,76
Alguns conflitos (0,1 < CPE < 0,3)							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Média pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
3	23	Farelo e outros resíduos	0,109	81,67	14,11	1,20	0,40
18	32	Extratos tanantes e tintoriais	0,231	68,89	13,06	1,00	0,80
38	90	Eletrônicos	0,151	71,32	13,71	0,20	0,10
4	94	Móveis	0,183	30	23,5	0,20	0,10
4	96	Obras diversas	0,168	65	20,69	0,10	0,00
67		Médias ponderadas	0,17	68,29	26,6	0,45	0,39
Alto conflito (CPE < 0,1)							
Maior interesse brasileiro							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Média pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
7	26	Minérios, escórias	—	65,71	12,17	16,90	0,00
4	47	Pastas de madeira	—	100	4,5	9,20	0,00
6	68	Obras de pedras	0,048	83,33	17,38	1,20	0,20
20	70	Vidro e suas obras	0,006	40,5	15,84	1,90	0,00
75	84	Máq. e aparelhos mecânicos	0,069	79,07	6,22	13,90	2,90
24	85	Máq. e aparelhos elétricos	0,001	91,67	14,92	5,60	0,00
7	87	Veículos automotivos	—	80	28	1,80	0,00
143		Médias ponderadas	0,04	75,95	10,80	0,04	1,53
Maior interesse Mercosul							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Média pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
2	7	Produtos hortícolas	—	50	13	0,00	4,50

Sem interesse para ambos							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Média pref. marg.	Média simples	% exp. Brasil	% exp. Mercosul
3	5	Outros produtos de origem animal	0,039	76,67	11,43	0,00	0,10
12	6	Produtos de floricultura	—	100	17,17	0,00	0,00
8	8	Frutas	—	67,5	25,75	0,30	0,00
1	9	Café, chá, mate e especiarias	—	50	23	0,50	0,00
1	13	Gomas, resinas	—	100	18	0,00	0,00
2	15	Gorduras, animais ou vegetais	—	20	15	0,40	0,00
1	24	Fumo manufaturados	—	100	45	0,00	0,00
13	25	Sal, cálcio e cimento	—	56,92	12,23	0,00	0,00
6	31	Adubos ou fertilizantes	—	66,67	3,83	0,00	0,00
9	34	Sabões, velas e semelhantes	0,092	30,56	17,42	0,40	0,10
2	36	Pólvoras e explosivos	—	30	18,88	0,10	0,00
5	40	Borracha e suas obras	—	80	8,83	0,00	0,00
1	49	Produtos das indústrias gráficas	—	100	—	0,00	0,00
15	54	Filamentos sintéticos ou artificiais	0,051	70	14,31	0,10	0,00
6	55	Fibras sintéticas ou artificiais	—	86,67	10,5	0,00	0,00
2	59	Tecidos especiais	—	45	18	0,00	0,00
3	62	Vestulário e acessórios	—	40	35	0,00	0,00
1	65	Chapéus e semelhantes	—	100	18	0,00	0,00
7	71	Pérolas ou pedras preciosas	—	90	10,07	0,00	0,00
15	74	Cobre e suas obras	—	89	12,58	0,00	0,00
3	78	Chumbo e suas obras	—	100	13	0,00	0,00
4	79	Zinco e suas obras	—	87,5	13	0,00	0,00
4	81	Outros metais comuns	—	95	13	0,00	0,00
2	82	Artefatos de cutelaria	—	65	23	0,10	0,00
126		Médias ponderadas	0,61	73,34	14,84	0,67	0,61

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

2.2.2.3. Mercosul-Chile

O Acordo de Livre Comércio Mercosul-Chile diferencia-se dos analisados anteriormente por três razões principais. A primeira é que ele foi construído com o estabelecimento do livre comércio para todas as mercadorias, assegurando um cronograma de preferências tarifárias para os produtos sensíveis, cujo término se dará no ano de 2012. A segunda é que o Chile mantém acordos de livre comércio com um número razoável de países. Em terceiro lugar, o Chile abriu mão da política protecionista seletiva, desde os anos 1970, aplicando um rebaixamento tarifário linear e uniforme, atualmente em 6% para todos os segmentos produtivos.

Em termos de comércio exterior, suas exportações estão concentradas nos peixes e crustáceos (cap. 3), que no último triênio cresceram 164%, representando mais de 50% de sua pauta exportadora. Entretanto, suas importações são razoavelmente desconcentradas. Os principais produtos importados no triênio 2004/2006 estiveram concentrados no grupo de produtos peixes e crustáceos, caracterizando um forte intercâmbio

intrasetorial; produtos animais, com participações de 10% em cada; e café, chá e mate, com participação de 20% (WITS, 2007).

O Chile mantém relações comerciais densas com os Estados Unidos, a União Europeia e o Mercosul. No período 2004/2006, a participação na pauta de importação dos dois primeiros países foi 31% e 16%, e a participação das exportações chilenas no mercado norte-americano e no da União Europeia foi de 32% e 25%, respectivamente. De fato, sua relação comercial com os Estados Unidos cresceu de forma equilibrada entre exportações e importações em mais de 200% em relação ao triênio anterior. Já com a União Europeia, seu comércio no período 2004/2006 comparado à 2001/2003 foi mais favorável às suas exportações (crescimento de 128%) e menos às suas importações (crescimento de 47%).

O Mercosul contribuiu na pauta de importação do Chile em 30%, e na sua pauta exportadora em 70% no último triênio considerado. As taxas de crescimento de comércio Mercosul-Chile, entre os anos 2001/2003 e 2004/2005, foram superiores a 250%, tanto para as exportações quanto para as importações.

Para todos os países selecionados, observa-se pelos resultados da tabela 4, que as taxas de crescimento comercial entre os dois triênios são favoráveis às exportações chilenas, exceto para o Paraguai e o Uruguai, que são signatários do Acordo Mercosul, mas que tiveram participações no comércio com o Chile inferiores a 0,5% no triênio 2003/2006.

TABELA 4 – Relações comerciais do Chile com países selecionados (em US\$ mil)

Países	Importações		Exportações		Cresc. das import.	Cresc. das export.
	2001/2003	2004/2006	2001/2003	2004/2006		
Argentina	9.875,54	13.428,52	1.162,54	1.842,85	0,36	0,59
Brasil	5.127,29	10.805,82	2.458,25	5.889,32	1,11	1,40
Paraguai	208,79	395,40	101,13	135,36	0,89	0,34
Uruguai	203,60	350,78	149,62	216,26	0,72	0,45
Mercosul	15.415,22	24.980,52	3.871,54	8.083,79	0,62	1,09
Estados Unidos	7.984,61	27.288,25	10.435,98	39.194,17	2,42	2,76
União Europeia	9.152,67	13.493,85	13.695,92	31.241,44	0,47	1,28
México	1.486,15	2.374,57	2.709,63	5.104,02	0,60	0,88
Outros	14.670,64	18.579,84	24.045,80	39.137,86	0,27	0,63
Total	48.709,29	86.717,04	54.758,87	122.761,29	0,78	1,24

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

As ofertas de mercados chilenos com margens preferenciais estiveram concentradas em mercados relevantes para as exportações do Mercosul, com 670 dos 822 produtos (mais de 80%) classificados a 6 dígitos pelo SH. À semelhança do caso mexicano, a oferta chilena de produtos com margens preferenciais somente contemplaram 13,4% das exportações brasileiras e 15,6% das exportações dos outros países do Mercosul.

O resumo do impacto discriminatório do acordo comercial do Chile com o Mercosul é demonstrado pelos resultados da tabela 5. Ela contempla resultados relativos à congruência política do acordo por parte dos países do Mercosul, para o ano de 2005. De modo geral, o acordo apresentou resultados equilibrados entre as exportações brasileiras e a dos demais países: 13,4% das exportações brasileiras contra 15,6% dos outros países do Mercosul.

O acordo com o Chile apresentou poucos setores relevantes com interesses unitários – alto conflito no Mercosul ($CEP < 0,1$). As negociações conduzidas pelos interesses dos países do Mercosul (exceto Brasil) muito provavelmente se concentraram no acesso ao mercado chileno de combustíveis minerais (cap. 27), cuja participação das exportações de cinco produtos com margens preferenciais foi de 33,1%. A margem de redução tarifária média aplicada para o grupo de produtos (93) no qual o Mercosul (exceto Brasil) tinha elevado interesse isolado foi de 84,24%, superior à aplicada ao grupo de produtos (11) em que os interesses brasileiros isolados eram maiores: 51,13%.

Além disso, a média da margem de preferência tarifária dos 503 produtos contidos no grupo de produtos com “baixo conflito” no âmbito do Mercosul – mais da metade dos produtos – foi de 52%, inferior àquela dos mercados em que os interesses do Mercosul (exceto Brasil) se concentravam isoladamente. Esses resultados indicam que, no campo de ação dos ajustes das margens de preferência tarifária, o Brasil foi menos beneficiado em relação aos demais países signatários do Mercosul. Contudo, nesses mercados, cujos cálculos dos índices de CPE sugerem ações compartilhadas pelos países do Mercosul, o Brasil contribuiu com 2,38% na pauta importadora, e os demais países do bloco, com 1,49%.

Os cálculos das participações médias das exportações do Mercosul com margens preferenciais nos mercados importadores chilenos indicam que o acordo, no atual estágio do cronograma de reduções tarifárias, ainda não foi capaz de fornecer competitividade relevante às exportações do bloco em relação aos competidores externos.

Embora o acordo tenha sido relevante em termos globais, somente se destaca a predominância das exportações do Mercosul em quatro grupos de produtos. Pelo lado brasileiro, destacam-se os alimentos para animais (cap. 23) com participação de 15,8%, máquinas e aparelhos mecânicos (cap. 84) com 19,50% e veículos terrestres (cap. 87) com 15,60% nos respectivos mercados importadores do Chile. Os demais países do Mercosul destacam-se no grupo de produtos combustíveis minerais (cap. 27), com 33,10%.

O acordo entre o Mercosul e o Chile é do ano de 1996, com prazo previsto de margens preferenciais iguais a 100% para todos os produtos em 2012. Considerando o alcance do livre comércio pleno entre ambos, em função do ritmo de redução tarifária para esse conjunto de produtos, pode-se inferir que o acordo trouxe pouca possibilidade de ganhos comerciais de curto prazo para os países do Mercosul, além daqueles estabelecidos pelo livre comércio para as demais mercadorias.

TABELA 5 – Graus de conflito no Mercosul para a negociação da oferta do Chile de preferência tarifária

Baixo conflito (CPE > 0,3)							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Méd. pref. marg.	% med. simples	% exp. do Brasil	% exp. do Mercosul
12	2	Carnes e miudezas	0,59	63,9	6	0,00	0,00
5	9	Café, chá, mate	0,85	100	6	2,20	1,00
25	15	Gorduras animais ou vegetais	0,53	59,2	6	0,30	0,50
2	16	Preparações de carnes	0,35	77,5	6	0,10	0,30
3	19	Prod. de pasteleria	0,34	50	6	0,20	0,50
9	21	Preparações alimentícias	0,77	40,6	6	1,30	1,30
10	23	Alimentos para animais	0,3	44	6	4,40	15,80
17	28	Prod. químicos inorgânicos	0,83	60,3	6	1,20	0,60
51	29	Prod. químicos orgânicos	0,94	65,3	6	5,60	3,20
17	32	Extratos tanantes e tintoriais	0,98	78,8	6	1,10	0,70
10	33	Óleos essenciais e resinosos	0,96	99,3	6	0,00	0,00
8	34	Sabões, velas e semelhantes	0,99	60,8	6	1,70	1,10
6	35	Mat. albuminóides	0,65	66,7	6	0,90	0,30
21	37	Prod. p/ foto e cinematografia	0,41	53,6	6	1,70	0,30
10	38	Prod. das indústrias químicas	0,98	70,3	6	4,60	2,80
12	39	Plásticos e suas obras	0,87	53,8	6	3,90	3,20
18	44	Madeira e carvão vegetal	0,71	55,9	6	2,40	0,80
9	48	Papel e cartão	0,67	30,6	6	0,40	0,50
3	49	Prod. das ind. gráficas	0,6	53,3	6	0,20	0,30
30	52	Algodão	0,99	36,4	6	2,80	1,80
4	59	Tecidos especiais	0,78	47,5	6	0,70	0,30
34	61	Vestulário e aces. malha	0,9	33,5	6	1,50	0,80
62	62	Vestulário, exc. de malha	0,84	33	6	1,10	1,00
17	64	Calçados e semelhantes	0,49	34,1	6	7,10	1,40
8	69	Prod. cerâmicos	0,55	60	6	0,60	0,10
22	70	Vidro e suas obras	0,73	50	6	0,60	0,60
1	72	Ferro fundido, ferro e aço	0,38	50	6	0,40	0,10
2	73	Obras de ferro fundido ou aço	0,55	75	6	0,10	0,20

ACORDOS DO MERCOSUL COM TERCEIROS PAÍSES

3	76	Alumínio e suas obras	0,48	63,3	6	3,80	7,70
11	82	Ferramentas de cutelaria	0,36	52,7	6	0,70	0,10
2	83	Obras diversas de metais	0,55	45	6	0,10	0,20
31	85	Máq. ap. e material elétrico	0,97	51,1	6	1,60	1,10
9	87	Veículos terrestres	0,41	47,7	6	15,60	2,60
7	90	Aparelhos eletrônicos	0,3	60	6	0,90	0,10
9	94	Móveis	0,39	53,9	6	4,40	0,70
503	Médias ponderadas		0,75	51,89	6	2,38	1,49

Alguns conflitos (0,1<CPE<0,3)

Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Méd. pref. marg.	% med. simples	% exp. do Brasil	% exp. do Mercosul
18	8	Frutas	0,17	67,6	6	0,00	0,30
6	17	Prod. de confeitaria	0,24	37,4	6	0,50	2,30
5	22	Bebidas	0,13	46,5	6	0,10	0,80
26	25	Sai, cal e cimento	0,29	74	6	1,00	3,70
61	84	Máquinas e apar. mecânicos	0,29	52,5	6	19,50	2,10
7	95	Brinquedos	0,27	78,6	6	0,10	0,40
123	Médias ponderadas		0,06	56,97	6	9,92	2,03

Alto conflito (CPE < 0,1)

Maior interesse brasileiro

Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Méd. pref. marg.	% med. simples	% exp. do Brasil	% exp. do Mercosul
2	18	Cacau e preparações	—	100	6	1,60	0,00
8	63	Outros artefatos têxteis, confec.	0,04	32,8	6	1,00	0,00
1	80	Estante e suas obras	—	100	6	0,60	0,00
11	Médias ponderadas		0,03	51,13	6	1,87	0,09

Maior interesse do Mercosul

Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Méd. pref. marg.	% med. simples	% exp. do Brasil	% exp. do Mercosul
65	3	Peixes e crustáceos	0,05	100	6	0,00	0,60
3	10	Cereais	—	44,7	6	0,00	1,80
8	20	Preparações de hortícolas	0,01	49,1	6	0,00	0,80
5	27	Combustíveis minerais	0	66	6	0,10	33,10
12	51	Lã, pêlos finos ou grosseiros	0	39,6	6	0,00	1,80
93	Médias ponderadas		0,04	54,24	10	0,01	2,56

Sem interesse para ambos							
Nº de produtos	HS2	Denominação	CPE	Méd. pref. marg.	% med. simples	% exp. do Brasil	% exp. do Mercosul
5	1	Animais vivos	—	86	6	0,00	0,00
5	6	Produtos de floricultura	0,5	50	6	0,00	0,00
10	33	Óleos essenciais e resínoides	0,96	99,3	6	0,00	0,00
14	40	Borracha e suas obras	0,46	58,9	6	0,20	0,00
3	55	Fibras sintéticas ou artificiais	0,53	41,7	6	0,10	0,00
3	58	Tapetes e materiais têxteis	0,49	57,8	6	0,00	0,00
1	65	Chapéus e semelhante	0,82	100	6	0,00	0,00
1	4	Prod. de orig. animal, não esp.	—	36,7	6	0,00	0,00
5	5	Outros prod. de origem animal	—	90	6	0,00	0,00
3	7	Produtos hortícolas	—	41,4	6	0,00	0,10
4	11	Indústria de moagem	—	62,5	6	0,00	0,10
1	12	Frutos oleaginosos	0,08	70	6	0,00	0,00
5	13	Gomas, resinas	0	74,7	6	0,00	0,00
3	14	Material trançaria	—	100	6	0,00	0,00
3	24	Fumo manufacturados	—	56,7	6	0,00	0,00
2	26	Minérios, escórias	—	50	6	0,00	0,00
2	30	Prod. farmacêuticos	0,12	50	6	0,40	0,00
10	41	Peleis, exceto a peleteria	—	70	6	0,00	0,00
1	42	Obras de couro	0,11	100	6	0,00	0,10
8	47	Pastas de madeira	—	90	6	0,00	0,10
2	53	Outras fibras têxteis vegetais	—	100	6	0,20	0,00
8	54	Filamentos sint. ou artificiais	0,29	42,8	6	0,20	0,00
1	56	Artigos de cordoaria	0,09	100	6	0,10	0,00
2	71	Pérolas nat. ou pedras prec.	—	50	6	0,00	0,00
3	96	Obras diversas	0,39	49,2	6	0,00	0,00
102		Médias ponderadas	0,25	69,93	0,66	0,66	0,02

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

3. Acordos Comerciais do Mercosul em Negociação

3.1. Introdução

O Mercosul encontra-se atualmente em tratativa direta para consignar o livre comércio com o Estado de Israel e os países da Carta do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Com a União Europeia, o Mercosul negociou um acordo de livre comércio na década de 1990 que não se concretizou até os dias de hoje. Neste capítulo, concentra-se a avaliação nos acordos entre o Mercosul, o Estado de Israel e os países do CCG. Esses países não são parceiros comerciais fortes do Mercosul como é a União Europeia; por isso, a avaliação dos efeitos que podem advir da reabilitação do acordo entre o Mercosul e a União Europeia será tratada no capítulo seguinte.

No último triênio, as exportações do Mercosul não chegaram a 6 bilhões de dólares para os países do CCG, e no caso de Israel, foram inferiores a 2 bilhões de dólares. Esses valores contribuem em menos de 1% da pauta de importação desses países. Entre os países do Mercosul, o Brasil é o principal interessado nos acordos de livre comércio com o CCG e o Estado de Israel, pois suas exportações representaram mais de 80% do total exportado pelo Mercosul no último triênio (2004/2006).

Em termos de encaminhamento compartilhado nas negociações desses acordos pelos países do Mercosul, vale observar que durante os anos 2000 houve um aprofundamento no grau de especialização comercial entre os países do Mercosul. O comércio entre o Brasil e os demais países do Mercosul é quase a metade daquele com a União Europeia e com os Estados Unidos, mas sua relação comercial no Mercosul cresceu 125% no triênio 2004/2006 em comparação ao triênio 2001/2003. Esse crescimento foi superior em 177%, e 98% ao crescimento de suas exportações para os Estados Unidos e União Europeia, respectivamente.

Neste capítulo, abordam-se os acordos de livre comércio em andamento com os países do grupo CCG e com o Estado de Israel. Foram calculados os índices de Convergência de Política Externa (CPE) do Mercosul, como no capítulo anterior. No caso dos países do CCG e do Estado de Israel, os cálculos dos índices de CPEs ajuízam os esforços de negociação que deverão ser empreendidos no âmbito do Mercosul, na definição dos mercados promissores daqueles países para barganha de margens tarifárias preferenciais.

3.2. Acordo de livre comércio entre Mercosul e CCG

Os países do CCG produzem um cenário que aparenta unidade econômica, dado que todas as economias apresentam forte participação do setor energético (produção de petróleo) na composição do Produto Interno Bruto (PIB) e, politicamente, são formados por monarquias hereditárias. Nos últimos anos, a prosperidade desses países tem crescido, baseada no aumento do preço do petróleo e na diversificação econômica (MOODY'S INVESTORS SERVICES, 2007).

Contudo, dentro da região, a economia da Arábia Saudita apresenta expressivo peso relativo, com PIB de US\$ 350 bilhões, em 2006, quase igual à soma dos PIBs dos outros países do acordo: Emirados Árabes Unidos (US\$ 170 bilhões), Kuwait (US\$ 95 bilhões), Qatar (US\$ 52 bilhões), Oman

(US\$ 36 bilhões) e Bahrain (US\$ 15 bilhões). Além disso, existem importantes diferenças entre os países em relação ao padrão de vida dos residentes, dado que, por exemplo, Oman e Bahrain são países relativamente mais pobres que os outros que compõem o CCG. Em relação ao comércio exterior, os países do CCG têm acelerado suas intenções em desenvolver acordos bilaterais com diversos blocos e países. Somente no ano de 2007, negociações comerciais foram iniciadas com a Nova Zelândia, a União Europeia e o Irã.

Apesar de a Arábia Saudita e o conjunto dos outros países do CCG apresentarem quase o mesmo tamanho em termos de PIB, as relações comerciais dos países do Mercosul com esse bloco são fortemente mais favoráveis à Arábia Saudita. Esta recebeu, no triênio 2003-2005, exportações do Mercosul no valor de pouco mais de US\$ 5 bilhões, enquanto o conjunto dos outros países do CCG absorveu somente US\$ 700 milhões em produtos do Mercosul. Além disso, as exportações brasileiras para esses mercados foram superiores às exportações dos outros países do Mercosul. Representaram 80% das exportações totais do Mercosul, no triênio 2003-2005: US\$ 4,03 bilhões para a Arábia Saudita e US\$ 0,51 bilhão para os outros países do CCG. Assim, para a definição dos espaços mercadológicos a serem negociados pelo Mercosul, em especial pelo Brasil, divide-se a avaliação em duas partes. A primeira com o conjunto dos países do Golfo, exceto a Arábia Saudita, e a segunda somente com a Arábia Saudita.

Calculam-se os índices de CPes para cada mercado potencial e para as participações das exportações nos mercados importadores e na pauta de exportação do Mercosul com aqueles países, a exemplo do que foi feito anteriormente para os outros países. Adicionalmente, lista-se o principal competidor em cada mercado e aqueles – cujos valores na pauta de exportação do Mercosul não ultrapassavam 0,5% – foram considerados desinteressantes para o processo de negociação pelo Mercosul.

Uma regra básica no processo de negociação com respeito à eleição dos mercados a serem acessados preferencialmente nos acordos de livre comércio é a ponderação entre os esforços dirigidos à ampliação dos mercados já conquistados e perspectiva de acesso a novos potencialmente promissores. No caso do acordo do Mercosul com esses países, essa norma ganha maior elasticidade tendo em vista os valores de comércio entre eles atualmente. A exportação dos demais membros do Mercosul giraram ao redor de US\$ 330 milhões por ano no período 2003/2005 enquanto a brasileira foi de US\$ 1, 3 bilhão. Assim, um acordo Mercosul-CCG contém mais

atratividades aos exportadores brasileiros do que aos demais países do Mercosul, se o interesse for ampliar margens das exportações brasileiras por meio das elasticidades preços dos produtos já consagrados naqueles mercados.

Nos países do Golfo, exceto a Arábia Saudita, o principal exportador é a União Europeia, com 34% de participação, seguida de China (8,9%), Índia (8,4%), Japão (7,9%) e Estados Unidos (7,6%). O Brasil tem participação de 1% nesse mercado, enquanto os outros países do Mercosul têm 0,4%.

Os dados para os países do CCG, exceto Arábia Saudita, encontram-se na tabela 6. É interessante observar que os principais competidores do Mercosul são União Europeia, Índia e China, que apresentam participação elevada nos principais setores de exportação do Mercosul. Somente em três grupos de mercados, os países do Mercosul figuram como fortes competidores: carnes e miudezas (cap. 2), minérios (cap. 26) e material de trançaria (cap. 14). Deve-se notar que os Estados Unidos, embora concorrente do Mercosul em diversos mercados, apresenta pouca participação nos países do Golfo por causa, certamente, de fatores geopolíticos, dado que suas forças competitivas estão concentradas nos mercados de aeronaves (cap. 88) e armas e munições (cap. 93).

A União Europeia é o principal exportador para a maioria dos produtos manufaturados, obtendo também o *status* de principal competidor em mercados que os interesses do Mercosul são aparentes, como os mercados de confeitaria (cap. 17), de hortícolas (cap. 20) e de máquinas e aparelhos elétricos (cap. 85).

O possível acordo comercial da União Europeia com os países do Golfo, em pauta no presente momento, pode vir a deslocar exportações do Mercosul favorecendo ainda mais a União Europeia. Nesse sentido, um acordo dos países do Mercosul com os países do Golfo se faz urgente, não só para a ampliação das transações comerciais bilaterais, como também para fornecer as mesmas condições competitivas, ou pelo menos aproximadas, que a União Europeia teria com um acordo de livre comércio entre ambos.

O setor agroindustrial não apresenta padrão discernível em termos dos principais competidores do Mercosul. A União Europeia detém posições competitivas majoritárias nos mercados industriais, e a Índia e a China revelam-se como principais competidores em setores intensivos em trabalho. Assim, as exportações do Mercosul deparam-se com fortes competidores já estabelecidos naqueles mercados, e o alcance do aumento de sua participação

dependerá em larga medida das margens de preferências tarifárias que sejam oferecidas ao Mercosul.

Cabe reconhecer, contudo, que as elevadas participações dos outros competidores nos mercados importadores sugere que o estreitamento comercial entre Mercosul e CCG (exceto Arábia Saudita) é uma questão que transpassa meramente a eleição dos mercados preferenciais para se dirigir aos esquemas de promoção comercial adequados ao fortalecimento da competitividade das exportações do Mercosul em mercados que são distantes sob o ponto de vista regional, cultural e dos costumes.

De fato, as exportações do Mercosul que apresentam vantagens comparativas associadas aos seus fatores de produção, como os produtos intensivos em mão-de-obra, encontram pouca penetração, obtendo somente 3% do mercado de calçados (64) e menos de 1% em outros mercados de vestuário (65-67) dos países do Golfo, exceto Arábia Saudita. Em termos gerais, o Mercosul é o principal exportador de carnes (2) e minérios (26), além de apresentar elevada participação nos setores de frutos oleaginosos (12), preparações de carnes (16) e celulose (47).

Grande parte das exportações brasileiras para os países do CCG, exceto Arábia Saudita, estaria sujeita a interesses unilaterais na negociação de um acordo comercial: são nove setores a 2 dígitos, representando 50% da pauta de exportações brasileiras para esses países. No caso dos outros países do Mercosul, somente três setores apresentam interesses unilaterais.

Ademais, tanto as exportações brasileiras quanto as dos outros países do Mercosul se encontram extremamente concentradas nesses mercados, com o setor de carnes (cap. 2) respondendo por aproximadamente 1/3 das exportações do Mercosul. Assim, a opção por uma negociação de acessos a mercados levada com harmonia no âmbito do Mercosul seria atraente tendo em vista a existência de convergência de interesses já estabelecidos, no julgamento dos resultados apresentados.

A avaliação das exportações do Mercosul nos mercados da Arábia Saudita não apenas se assemelha com a descrita para os outros países do CCG como se aprofunda em determinados mercados, pelos resultados contemplados na tabela 7.

Entre os mercados com “ausência de conflito”, somente dois são relevantes representando cerca de 10% das exportações do Mercosul: frutas (cap. 8) e alimentos para animais (cap. 23). Ademais, são dez no total os grupos de mercados de “alto conflito” com interesses majoritariamente brasileiros. Eles

representam aproximadamente 80% de todo o comércio brasileiro com a Arábia Saudita. No caso dos outros países do Mercosul, são somente quatro mercados de produtos que se encontram nessa situação. Entre esses, o mercado de cereais representa 55% das exportações dos outros países do Mercosul.

No mercado da Arábia Saudita, o principal competidor é também a União Europeia. Vale considerar que a participação da União Europeia é ainda maior do que a dos outros países do Golfo. O acordo comercial em discussão entre esses blocos pode ter impactos ainda mais profundos sobre o comércio do Mercosul com a Arábia Saudita do que com os outros países do Golfo. Como seria de se esperar, a presença da China e da Índia são relevantes, mas em um número menor de mercados intensivos em trabalho do que nos outros países do CCG.

Esses resultados sugerem que o processo de negociação comercial do Mercosul com os países do CCG deve ser pautado previamente pela busca do equilíbrio entre as partes ou alternativamente pela obtenção de listas de produtos com margens de tarifas preferenciais ofertados individualmente pelos países integrantes do CCG. A máxima de que os interesses unilaterais não se sobreponham aos interesses voltados para o fortalecimento do Mercosul deve ser perseguida na confecção do acordo de livre comércio pretendido.

De fato, a decomposição do CCG entre Arábia Saudita e demais países do Golfo apresentou graus de interesses diferenciados pelos países do Mercosul por meio da mensuração dos índices de CPE. Os resultados indicaram que as possíveis listas de mercados com margens de preferência tarifárias ofertadas pelo CCG traduziram posições conflitantes em relação aos interesses do Mercosul.

São pouquíssimas as intercessões entre os mercados do Golfo (exceto Arábia Saudita) e os da Arábia Saudita por categorias de conflitos no âmbito do Mercosul. Na categoria de “baixo conflito”, somente no mercado de frutas (cap. 8), o Mercosul tem interesse tanto na Arábia Saudita, quanto nos demais países do Golfo. Na categoria de mercados com interesses parciais entre os países do Mercosul (algum conflito), somente o mercado de máquinas e aparelhos mecânicos (cap. 84) do CCG apresenta interesse ao Mercosul. O Brasil teria interesses isolados (alto conflito) nos mercados de minério (cap. 26), papel e cartolina (cap. 48) e calçados (cap. 64); e os demais países do Mercosul, somente nos mercado de peixe e crustáceos (cap. 3) dentro do CCG.

TABELA 6 – Graus de conflito no Mercosul para a negociação com CCG (exceto Arábia Saudita)

Baixo conflito (CPE > 0,3)											
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	Principal competidor	% no total do cap. do país de destino
2	Carnes e miúdos	0,63	6,90	149665	36,20	29,10	68571	15,20	36,60	Índia	15,4
8	Frutas	0,67	3,80	962	0,90	0,20	1934	0,80	1,00	Outros	34,2
12	Frutas oleaginosas	0,51	4,60	23846	13,70	4,60	8193	3,30	4,40	China	20,9
17	Prod. de confitaria	0,66	4,10	1120	0,50	0,20	1245	0,50	0,70	UE	38,0
20	Preparações de hortícolas	0,99	5,80	6962	4,90	1,30	6817	2,10	3,60	UE	29,4
40	Borracha e suas obras	0,92	5,10	3120	0,90	0,60	2651	0,60	1,40	Japão	32,0
44	Madeira carvalho vegetal	0,37	4,90	12426	2,60	2,40	2863	0,50	1,50	China	16,6
78	Alumínio e suas obras	0,96	5,10	7874	2,70	1,50	8241	1,40	4,40	Outros	43,7
85	Máq. aparelhos e materiais elétricos	0,4	4,90	2430	0,10	0,50	612	0,00	0,30	UE	61,4
Alguns conflitos (0,1 < CPE < 0,3)											
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	Principal competidor	% no total do cap. do país de destino
7	Prod. hortícolas	0,27	4,40	155	0,20%	0,00	1013	0,40	0,50	Outros	65,3
10	Cereais	0,16	0,00	2026	1,40%	0,40	22815	3,70	12,10	Índia	23,4
18	Cacau e preparações	0,27	4,50	279	0,20%	0,10	1782	1,00	1,00	Outros	45,3
23	Alimentos para animais	0,1	2,50	122	0,30%	0,00	2284	2,00	1,20	Índia	25,2
29	Prod. químicos orgânicos	0,13	4,60	7633	5,30%	1,50	520	0,10	0,30	UE	34,7
39	Plásticos e suas obras	0,15	5,10	4858	0,50%	0,90	460	0,00	0,20	UE	30,2
84	Máquinas e aparelhos mecânicos	0,23	5,10	13432	0,30%	2,60	1782	0,00	0,90	UE	43,9
Alto Conflito (CPE < 0,1)											
Maior interesse brasileiros											
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	Principal competidor	% no total do cap. do país de destino
16	Preparações de carnes	0,05	5,70%	9193	11,90%	1,80%	230	0,20%	0,10%	Outros	24,2%
26	Minérios escórias	0	4,40%	137085	82,00%	26,70%	0	0,00%	0,00%	Índia	10,6%
27	Combustíveis minerais	0	4,50%	14692	1,70%	2,90%	6	0,00%	0,00%	Outros	73,5%
47	Produtos de madeira	0	4,40%	12378	14,50%	2,40%	0	0,00%	0,00%	UE	37,2%
48	Papel e cartão	0,08	5,00%	3382	1,00%	0,70%	98	0,00%	0,10%	UE	27,5%
64	Calçados e artigos semelhantes	0,01	5,50%	9625	3,00%	1,90%	25	0,00%	0,00%	China	43,2%
71	Pérolas ou pedras preciosas	0,01	4,90%	3564	0,00%	0,70%	24	0,00%	0,00%	Índia	28,2%
74	Cobre e suas obras	0	4,80%	7037	5,90%	1,40%	0	0,00%	0,00%	Índia	58,1%
87	Veículos terrestres	0,01	4,90%	58648	1,20%	11,40%	349	0,00%	0,20%	Japão	35,9%

ACORDOS DO MERCOSUL COM TERCEIROS PAÍSES

Maior interesse Mercosul											
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% res. exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% res. exp. Mercosul	Principal comprador	% no total do cap. do país de destino
3	Peixes e crustáceos	0.02	4.20	126	0.20	0.00	12051	7.79	6.40	Índia	30.1
15	Carneiros animais ou vsg.	0.03	4.80	120	0.20	0.00	8094	4.79	4.30	Outras	39.5
73	Obras de ferro fundido ferro ou aço	0.07	5.30	984	0.10	0.20	28838	1.20	15.40	UE	30.2
Sem interesse para outros											
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% res. exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% res. exp. Mercosul	Principal comprador	% no total do cap. do país de destino
4	Prod. de org. animal não esp. ant.	0.2	14.10	76	0.00	0.00	698	0.19	0.40	UE	43.2
6	Prod. de forçatura	0	6.90	74	4.10	0.00	0	0.00	0.00	UE	57.0
9	Café, chá, mate e especiarias	0.23	2.80	1165	2.40	0.20	157	0.19	0.10	Índia	26.8
11	Indústria de moagem	0.06	0.00	12	1.90	0.00	420	0.50	0.20	UE	29.9
13	Comas resinas	0	4.70	868	6.80	0.29	0	0.00	0.00	Outras	33.2
14	Mut. têxtil	0	4.40	756	19.10	0.10	0	0.00	0.00	Outras	74.0
19	Prod. de pastilha	0.67	4.70	303	0.10	0.10	599	0.20	0.30	UE	54.9
21	Preparações alimentícias	0.57	5.00	273	0.10	0.10	108	0.00	0.10	UE	50.4
22	Bebidas	0.25	63.80	49	0.10	0.00	351	0.19	0.20	UE	60.1
24	Fumo manufacturado	0	0.00	812	0.30	0.20	0	0.00	0.00	Outras	40.2
25	Sol. cal e cimento	0	4.40	81	0.70	0.00	0	0.00	0.00	Outras	43.8
28	Prod. químicos inorgânicos	0.23	4.40	2089	0.50	0.40	265	0.00	0.10	Austrália	27.2
30	Prod. Farmacêuticos	0.74	0.60	24	0.00	0.00	41	0.00	0.00	UE	65.2
31	Adubos ou fertilizantes	0	5.10	0	0.00	0.00	7	0.00	0.00	UE	52.0
32	Extratos tanânicos e binólicos	0.4	4.80	170	0.10	0.00	43	0.00	0.00	UE	63.0
33	Óleos essenciais e resins	0.17	5.70	533	0.10	0.10	50	0.00	0.00	UE	31.8
34	Sabões velas e semelhantes	0.41	5.40	57	0.00	0.00	224	0.19	0.10	UE	32.8
35	Mut. albuminóides	0.27	5.20	102	0.80	0.00	640	0.79	0.30	UE	49.1
37	Prod. pl. foto e cinematográfica	0	4.40	4	0.00	0.00	0	0.00	0.00	UE	29.5
38	Prod. das indústrias químicas	0	4.80	301	0.10	0.10	0	0.00	0.00	UE	38.3
41	Peles exceto a pele de vaca	0.6	4.40	343	6.30	0.10	799	4.79	28.2	UE	28.2
42	Obras de couro	0.65	5.70	146	0.10	0.00	71	0.00	0.00	China	36.6
43	Peleiras e suas obras	0	4.70	0	0.00	0.00	6	0.48	0.00	China	16.8
46	Obras de espartilho	0	5.80	4	0.10	0.00	0	0.00	0.00	China	60.5
49	Prod. das ind. gráficas	0.48	3.20	89	0.10	0.00	28	0.00	0.00	UE	41.8
50	Seda	0	4.40	0	0.0	0.00	7	0.19	0.00	Índia	28.3
52	Algodão	0.58	4.80	228	1.10	0.00	555	0.19	0.30	Índia	53.1
54	Filamentos sint. ou artíf.	0	4.60	20	0.10	0.00	0	0.00	0.00	China	47.0
55	Fibras sint. ou artíf. descont.	0	4.80	1858	4.70	0.40	0	0.00	0.00	China	29.6
56	Artes de costura	0	5.10	128	0.90	0.00	0	0.00	0.00	UE	34.8
57	Tapetes e outros revest.	0.86	5.50	4	0.00	0.00	3	0.00	0.00	Outras	53.8
58	Tapetes de mal. têxteis	0.67	4.40	1	0.00	0.00	2	0.00	0.00	China	0.0
59	Tecidos especiais	0.11	5.20	17	0.20	0.00	1	0.00	0.00	China	29.8

61	Vestuário e aces. malha	0,3	5,70	355	0,10	0,10	62	0,00	China	55,9
62	Vestuário e aces. exc. de malha	0,07	5,80	658	0,10	0,10	23	0,00	China	30,3
63	Outros artif. Malhas confec.	0,01	5,70	699	0,80	0,10	3	0,00	China	38,2
65	Chapéus e artefatos semelhantes	0	4,40	1	0,00	0,00	0	0,00	China	45,4
66	Guarda-chuvas e suas partes	0	4,40	1	0,00	0,00	0	0,00	Outros	66,5
68	Obras de pedras	0,15	4,80	690	0,50	0,10	57	0,00	UE	34,9
69	Prod. Cerâmicos	0,18	5,50	1003	0,20	0,20	97	0,00	China	38,1
70	Vidro e suas obras	0,52	5,50	1154	1,00	0,20	403	0,10	EU	60,5
72	Ferro fundido ferro e aço	0,06	4,50	892	0,50	0,20	26	0,00	UE	26,5
79	Zinco e suas obras	0,02	4,40	1781	11,10	0,30	18	0,10	Outros	25,2
80	Estanho e suas obras	0	4,40	25	0,70	0,00	0	0,00	Índia	36,5
81	Outros metais comuns	0	4,40	25	0,20	0,00	0	0,00	UE	32,6
82	Ferramentas anilados de cabaria	0,02	5,50	732	0,70	0,10	8	0,00	UE	38,3
83	Obras diversas de metais comuns	0,01	5,50	297	0,20	0,10	1	0,00	UE	35,9
88	Aerossóis e aparelhos espaciais	0,49	4,40	128	0,00	0,00	42	0,00	EUA	43,5
90	Aparelhos elétricos	0,27	4,60	767	0,10	0,10	119	0,00	UE	52,9
91	Relógios e acessórios	0	5,20	3	0,40	0,00	0	0,00	China	25,0
93	Armas e munições e acessórios	0	4,40	44	13,30	0,00	0	0,00	EUA	58,2
94	Móveis	0,46	5,90	677	0,10	0,10	202	0,00	UE	40,8
95	Brinquedos	0,71	5,40	21	0,00	0,00	38	0,00	China	27,2
96	Obras diversas	0,87	5,40	169	0,30	0,00	130	0,10	China	38,6
97	Objetos de arte de col. antiguidades	0,73	4,40	4	0,00	0,00	7	0,00	UE	52,0

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

TABELA 7 - Graus de conflito no Mercosul para a negociação com Arábia Saudita

Baixo conflito (CPE > 0,3)									
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	Principal competidor
8	Frutas	0,87	2,60	7304	0,40	0,20	9540	0,50	1,00
23	Alimentos para animais	0,47	4,80	309134	38,40	7,70	94211	11,70	10,00
									EUA
									36,2
									13,8
Alguns conflitos (0,1 < CPE < 0,3)									
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	Principal competidor
4	Produtos de origem animal	0,24	7,20	28174	0,10	0,10	10300	0,50	2,10
44	Madeira cortada vegetal	0,15	5,90	22234	1,30	0,60	1041	0,10	0,20
73	Obras de ferro fundido ferro ou aço	0,21	8,90	14009	0,30	0,30	110816	2,30	12,80
84	Máquinas e aparelhos mecânicos	0,09	5,20	116351	0,40	2,90	5705	0,00	0,60
85	Mag., aparelhos e materiais elétricos	0,13	5,50	80666	0,40	1,50	4260	0,00	0,50
87	Veículos terrestres	0,1	5,90	167133	0,50	4,10	8560	0,00	0,90
									Japão
									48,2
									32,0
Alto Conflito (CPE < 0,1)									
Maior interesse brasileiro									
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	Principal competidor
2	Carnes e miúdos	0,06	7,30	188789	56,80	46,60	60525	1,80	6,40
17	Prod. de confeitaria	0,01	5,30	377347	48,70	9,40	2002	0,30	0,20
20	Preparações de hortícolas	0,04	6,00	43132	3,30	1,10	829	0,10	0,10
28	Minérios, escórias	0	5,00	633699	38,90	15,70		0,00	0,00
40	Borracha e suas obras	0,08	4,90	21005	0,70	0,50	843	0,00	0,10
48	Papel e cartão	0,02	6,20	73425	2,20	1,80	561	0,00	0,10
64	Calçados e artigos semelhantes	0	8,10	26096	2,90	0,60	7	0,00	0,00
72	Ferro fundido, ferro e aço	0,03	7,00	43885	0,50	1,10	762	0,00	0,10
76	Alumínio e suas obras	0	8,50	58912	2,10	1,50	5	0,00	0,00
93	Armas e munições e acessórios	0	5,00	19531	1,70	0,50	-	0,00	0,00
									UE
									14,0
									11,7
									42,1
									28,5
									32,7
									31,5
									57,3
									37,0
									27,7
									57,4
Maior interesse Mercosul									
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	Principal competidor
10	Cereais	0,06	2,20	15324	0,30	0,40	519631	8,60	55,40
1	Animais vivos	0	0,00	10	0,00	0,00	70496	3,10	7,50
3	Peixes e crustáceos	0,06	2,90	76	0,00	0,00	2576	0,50	0,30
14	Mat. trançada	0	5,00	-	0,00	0,00	94	0,60	0,00
									Outros
									35,2
									46,5
									72,5
									32,1

Sem interesse para ambos											
HSC	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	Principal compoñdor	% no total do cap. do país de destino
6	Prod. de floricultura	0	3,30	6	0,00	0,00	-	0,00	0,00	UE	44,1
7	Prod. hortícolas	0,53	2,60	77	0,00	0,00	211	0,00	0,00	Outros	23,8
9	Café, chá, mate	0,02	3,40	11186	1,00	0,30	124	0,00	0,00	Outros	34,3
11	Indústria de moagem	0,46	4,10	78	0,00	0,00	257	0,10	0,00	UE	45,6
12	Frutas desidratadas	0,21	3,40	8418	2,30	0,20	966	0,30	0,10	EU/A	21,6
15	Corr. animais ou veg.	0,57	5,70	337	0,00	0,00	134	0,00	0,00	Outros	43,5
16	Preparações de carnes	0,01	5,30	16903	5,70	0,40	80	0,00	0,00	Outros	23,8
18	Cereais e preparações	0,7	8,40	1028	0,20	0,00	2057	0,40	0,20	Outros	32,1
19	Prod. de pastilaria	0,16	7,50	1567	0,10	0,00	137	0,00	0,00	UE	59,8
21	Preparações alimentícias	0,24	6,60	9797	0,50	0,20	1351	0,10	0,10	UE	57,9
22	Salsitas	0	2,30	48	0,00	0,00	0	0,00	0,00	UE	57,3
25	Sac. café e cimento	0,01	5,70	609	0,10	0,00	3	0,00	0,00	UE	23,0
27	Combustíveis minerais	0,26	5,40	61	0,00	0,00	9	0,00	0,00	UE	25,5
28	Prod. químicos inorgânicos	0,47	5,20	921	0,10	0,00	2958	0,20	0,30	UE	27,2
29	Prod. químicos orgânicos	0,26	5,00	11947	0,50	0,30	1865	0,10	0,20	UE	36,4
30	Prod. farmacêuticos	0,94	0,60	1217	0,00	0,00	1098	0,00	0,10	UE	81,5
32	Extratos líquidos e líquidos	0,42	7,90	1087	0,10	0,00	292	0,00	0,00	UE	53,2
33	Óleos essenciais e resins	0,06	5,40	4642	0,20	0,10	152	0,00	0,00	UE	63,3
34	Sabões velas e semelhantes	0,12	9,00	860	0,10	0,00	35	0,00	0,00	UE	36,7
35	Mat. alumínio	0	5,90	3365	1,50	0,10	7	0,00	0,00	UE	58,5
36	Pólvora e explosivos	0	8,30	2	0,00	0,00	-	0,00	0,00	UE	76,2
37	Prod. p. fotografia e cinematografia	0	5,10	759	0,40	0,00	1	0,00	0,00	UE	48,3
38	Prod. das indústrias químicas	0,34	5,20	934	0,00	0,00	190	0,00	0,00	UE	42,2
39	Plásticos e suas obras	0,29	7,10	3709	0,20	0,20	1298	0,00	0,10	UE	40,6
41	Pêres exceto a peleira	0,66	6,40	122	0,80	0,00	60	0,40	0,00	UE	38,3
42	Couro de couro	0,18	5,60	407	0,10	0,00	41	0,00	0,00	China	65,6
45	Corfeia e suas obras	0,19	5,00	0	0,00	0,00	3	0,00	0,00	UE	33,2
46	Couro de esparto	0	5,00	74	0,20	0,00	-	0,00	0,00	China	66,9
47	Prod. de madeira	0	5,00	16347	13,90	0,40	-	0,00	0,00	EU/A	40,9
49	Prod. das ind. gráficas	0,15	2,40	195	0,10	0,00	16	0,00	0,00	UE	31,5
52	Algodão	0	5,00	31	0,00	0,00	-	0,00	0,00	Outros	34,3
53	Outras fibras têxteis veg.	0	5,00	653	1,00	0,00	-	0,00	0,00	Índia	53,4
54	Filamentos sint. ou art.	0	5,00	75	0,00	0,00	-	0,00	0,00	China	23,9
55	Fibras sint. ou art. descont.	0	5,20	119	0,00	0,00	-	0,00	0,00	UE	23,8
56	Arpão de madeira	0	6,60	284	0,10	0,00	0	0,00	0,00	UE	55,0
57	Têxteis e outros têxteis	0	10,20	7	0,00	0,00	-	0,00	0,00	Turquia	35,0
58	Têxteis de mat. têxteis	0	5,20	71	0,00	0,00	-	0,00	0,00	Índia	30,5
59	Têxteis especiais	0	5,00	122	0,10	0,00	-	0,00	0,00	UE	54,2
61	Vestuário e acessórios	0,07	5,20	907	0,10	0,00	34	0,00	0,00	China	52,8
62	Vestuário e acessórios, exc. malha	0,25	5,10	3842	0,10	0,10	557	0,00	0,10	China	57,3
63	Outros artif. têxteis confec.	0,01	6,80	2558	0,30	0,10	16	0,00	0,00	Outros	27,6

63 Outros artef. metais confec.	0.01	6.80	2558	0.30	0.10	16	0.00	0.00	Outros	27.6
65 Chapéus e artefatos semelhantes	0	5.20	230	0.10	0.00	-	0.00	0.00	UE	48.8
66 Guarda-chuvas e suas partes	0	5.00	142	1.60	0.00	-	0.00	0.00	China	79.1
68 Obras de pedras	0.03	5.30	1861	0.20	0.00	26	0.00	0.00	UE	40.5
69 Prod. Cerâmicos	0.22	6.30	5573	0.30	0.10	689	0.00	0.10	UE	40.3
70 Vidro e suas obras	0.01	8.40	9528	0.70	0.10	15	0.00	0.00	UE	27.5
71 Pedras naturais ou pedras preciosas	0	3.50	181	0.00	0.00	0	0.00	0.00	Outros	54.5
74 Cores e suas obras	0.17	5.20	197	0.00	0.00	19	0.00	0.00	Índia	17.8
75 Niquel e suas obras	0	5.00	0	0.00	0.00	-	0.00	0.00	UE	43.7
79 Zinco e suas obras	0	5.10	4842	2.10	0.10	-	0.00	0.00	Austrália	25.1
80 Estanho e suas obras	0	5.00	4	0.00	0.00	-	0.00	0.00	UE	31.9
81 Outros metais comuns	0	5.00	-	0.00	0.00	0	0.00	0.00	UE	52.7
82 Ferramentas artísticas de coualaria	0.09	5.00	4154	0.70	0.10	184	0.00	0.00	UE	49.0
83 Obras diversas de metais comuns	0.03	6.10	1514	0.20	0.00	28	0.00	0.00	UE	42.6
86 Veículos e material p/ vias férreas	0	5.00	6	0.00	0.00	-	0.00	0.00	UE	36.4
89 Estruturas e estruturas flutuantes	0	1.10	425	0.00	0.00	-	0.00	0.00	UE	36.4
90 Aparelhos eletrônicos	0.05	5.10	5276	0.10	0.10	2015	0.00	0.20	UE	44.8
91 Relógios e acessórios	0	5.00	7	0.00	0.00	-	0.00	0.00	Outros	34.4
94 Móveis	0.07	11.60	2484	0.10	0.10	83	0.00	0.00	China	31.7
95 Brinquedos	0.98	5.10	236	0.00	0.00	227	0.00	0.00	China	57.7
96 Obras diversas	0	5.40	696	0.10	0.00	1	0.00	0.00	UE	30.4
97 Objetos de arte de col. antiguidades	0	5.40	50	0.20	0.00	-	0.00	0.00	China	42.8
8 Frutas	0.87	2.60	7304	0.45	0.20	9540	0.50	1.00	Outros	36.2

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

3.3. Acordo de livre comércio entre o Mercosul e o Estado de Israel

O Estado de Israel é uma das economias mais desenvolvidas do Oriente Médio, com elevado padrão de vida, grau de industrialização e produção de tecnologia de ponta. Em 2007, Israel foi convidado a participar da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentou PIB de US\$ 142 bilhões, em 2006, com exportações de US\$ 43 bilhões e importações de US\$ 48 bilhões. Essa elevada relação entre corrente de comércio e PIB é característica da economia israelense.

Os principais fornecedores de produtos para Israel no período 2004-2006 foram a União Europeia (37,7%) e os Estados Unidos (13,5%), seguidos pela China (3,2%), Turquia (2,9%), Hong Kong (2,9%), Japão (2,8%) e Índia (2,8%). O Mercosul participou com 8% do mercado importador israelense nesse período, divididos igualmente entre o Brasil e os outros países do Mercosul.

Pelos dados contemplados na tabela 8, que relaciona os graus de Convergência de Política Externa e as participações do Mercosul, Brasil e principal competidor, um acordo de livre comércio com Israel apresentaria elevada convergência política no Mercosul na eleição dos mercados de produtos a serem ofertados por Israel. No caso do Brasil, os mercados com “baixo conflito” respondem por 56% das exportações brasileiras para Israel enquanto para os outros países do Mercosul esse total representou 44% (contidos em dez grupos de produtos). Entre esses mercados, o mais significativo é o de carnes (02) que obtém fatia do mercado importador substancial (mais de 80%).

Todavia, existem outros mercados relevantes na eleição do acesso preferencial cujos interesses são comuns, mas de interesses diferenciados e certamente não prioritários para todos (CPE entre 1 e 3). Os mercados de produtos de gorduras animais ou vegetais (cap. 15) e de plásticos e suas obras (cap. 39) são exemplos dessa situação. Contudo, a proteção tarifária média dedicada a esses mercados por Israel já é bem reduzida—inferior a 4%—, e eles contam com forte concorrência da União Europeia, que detém margens significativas da oferta externa total (acima de 30% para o primeiro e 50% para o segundo).

De fato, o Mercosul não possui posição majoritária em qualquer mercado, excetuando-se o de carnes e miudezas (cap. 2), como já comentado. Somente em 13 mercados, a posição dos Estados Unidos ou da União Europeia não figura com principal ofertante. São mercados, em sua maioria, de oferta internacional desconcentrada e, portanto, nenhum país exerce posição realmente majoritária, muito menos o Mercosul.

Entre os 97 grupos de produtos, a União Europeia apresenta-se em 53 como o principal competidor, e, nos outros mercados, os competidores internacionais exercem posições majoritárias com participações acima de 20%. Em termos competitivos, esses resultados indicam que as margens preferenciais de acesso a mercados ofertadas pelo Estado de Israel devem ser negociadas pelo Mercosul de modo que seu alcance signifique um novo ordenamento competitivo nos mercados-alvo favorável às exportações do Mercosul, sob pena de não se estabelecer um relacionamento comercial propício à formação de um livre comércio pleno entre ambos.

São 53 mercados em que as exportações do Mercosul são inferiores a 0,5% e, portanto, a princípio, com pouco interesse por parte do Mercosul no acesso preferencial. A tarifa média aplicada para esses mercados foi de 6,3%, com um valor máximo de 12,4%. Apesar de não estarem calculados os efeitos nas exportações por conta de reduções tarifárias, é seguro afirmar que os esquemas de margens preferenciais para alguns deles, como móveis (tarifa de 12,4%) e vestuário (tarifa de 12%), poderiam significar maiores participações das exportações do Mercosul, desde que apoiadas por mecanismos governamentais de desempenho exportador em países distantes.

Indicações preliminares contempladas pelos jornais regionais de Israel sobre o Acordo-Quadro do Mercosul com o Estado de Israel sugerem que, durante os primeiros quatro anos, os direitos aduaneiros sobre as exportações de Israel para os países membros do Mercosul sejam 40% menor, devendo as mesmas serem zeradas em até dez anos. Sendo que Israel aplica para o Mercosul isenção tarifária para 86% das suas exportações ao passo que 36% das exportações de Israel para o Mercosul gozam algum tipo de benefício.

Essas negociações, no entanto, estão fortemente comprometidas por condicionantes geopolíticos. Por um lado, Israel não concorda com a possibilidade do Mercosul estabelecer com a Venezuela um acordo de livre comércio, ao mesmo tempo em que entabula negociações de livre comércio com ele. Por outro, o setor empresarial brasileiro, por meio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), demonstra certo ressentimento no encaminhamento do Acordo-Quadro com Israel, tendo em vista a política israelense aplicada aos países vizinhos, que retrataria uma franca violação da Lei Internacional e dos Direitos Humanos¹⁹.

¹⁹ Texto de petição da CNI endereçado ao Presidente da República do Brasil em setembro de 2006.

TABELA 8 – Graus de conflito no Mercosul para a negociação com Israel

Baixo conflito (CPE > 0,3)										
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% na exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% na exp. Mercosul	Principal competidor
2	Carnes e miúdas	0,63	34,4	139.014	26,51	24,08	299.478	57,10	58,10	UE
12	Frutas designadas	0,95	2,8	70.426	9,17	12,20	63.870	8,32	12,39	EUA
17	Prod. de confeitaria	0,97	1,0	3.368	0,57	0,58	3.144	0,53	0,61	UE
20	Preparações de hortícolas	0,81	13,6	36.234	9,06	6,28	24.829	6,21	4,82	UE
23	Alimentos para animais	0,87	0,5	7.560	2,04	1,31	5.771	1,55	1,12	UE
40	Borracha e suas obras	0,39	4,5	3.564	0,46	0,62	14.897	1,90	2,89	UE
41	Peleis exceto a peixeira	0,39	0,0	975	1,83	0,17	4.025	7,56	0,76	UE
44	Madeira, carvão vegetal	0,46	3,9	28.822	2,76	4,99	8.595	0,82	1,67	UE
47	Produtos de madeira	0,31	0,0	6.433	2,41	1,11	1.190	0,45	0,23	UE
71	Pedras naturais ou pedras preciosas	0,52	2,1	22.457	0,06	3,89	7.963	0,03	1,54	UE
Alguns conflitos (0,1 < CPE < 0,3)										
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% na exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% na exp. Mercosul	Principal competidor
9	Café, chá mate	0,17	8,2	5.839	3,41	1,01	546	0,32	0,11	UE
13	Gomas resinas	0,16	5,1	8.649	13,50	1,50	732	1,14	0,14	UE
15	Carb. animais ou veg.	0,22	4,0	3.311	1,52	0,57	26.205	12,04	5,10	UE
18	Cereais e preparações	0,23	0,4	522	0,22	0,09	4.102	1,76	0,80	UE
39	Plásticos e suas obras	0,29	3,8	23.266	0,50	4,03	3.942	0,09	0,76	UE
70	Vidro e suas obras	0,16	6,0	2.860	0,60	0,50	242	0,05	0,05	UE
85	Mag. aparelhos e materiais elétricos	0,20	3,4	6.651	0,04	1,15	734	0,00	0,14	UE
90	Aparelhos eletrônicos	0,19	2,5	3.254	0,07	0,57	343	0,01	0,07	UE
Alto Conflito (CPE < 0,1)										
Maior interesse brasileiro										
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% na exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% na exp. Mercosul	Principal competidor
29	Prod. químicos orgânicos	0,08	0,3	51.014	1,41	8,84	2049	0,06	0,40	UE
55	Fibras sint. ou artif. descort.	—	7,0	7.208	1,63	1,25	—	0,00	0,00	UE
64	Calçados e aparelhos semelhantes	0,01	9,6	19.045	2,72	3,30	81	0,01	0,02	China
73	Obras de ferro fundido ferro ou aço	0,02	6,3	5.475	0,34	0,95	57	0,00	0,01	UE
74	Cobre e suas obras	—	3,2	52.483	7,79	9,09	—	0,00	0,00	Densais
76	Alumínio e suas obras	0,01	3,5	11.596	1,12	2,01	47	0,00	0,01	UE
79	Zinco e suas obras	—	0,0	2.922	3,68	0,51	—	0,00	0,00	UE
84	Máquinas e aparelhos mecânicos	0,07	4,0	22.340	0,17	3,87	756	0,01	0,15	UE

ACORDOS DO MERCOSUL COM TERCEIROS PAÍSES

Maior interesse Mercosul									
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul
3	Peixes e crustáceos	0.06	4.5	993	0.30	0.17	33336	10.12	6.47
									58.2
Sem interesse para ambos									
HS2	Denominação	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul
5	Outros prod. de origem animal	0.05	2.3	151	1.28	0.03	4	0.03	0.00
6	Prod. de forçicultura	—	13.9	13	0.04	0.00	—	0.00	0.00
8	Frutas	—	21.7	1.077	0.33	0.19	—	0.00	0.00
11	Indústria de moagem	0.78	4.9	80	0.06	0.01	125	0.10	0.02
14	Mat. de trança	—	0.8	554	2.41	0.10	—	0.00	0.00
16	Preparações de carnes	0.36	9.7	2.359	1.86	0.41	510	0.40	0.10
19	Prod. de pastilaria	0.32	5.5	365	0.12	0.06	1893	0.61	0.37
21	Preparações alimentícias	0.19	8.3	2.701	0.42	0.47	291	0.05	0.06
22	Bebidas	0.28	7.9	285	0.09	0.05	1753	0.55	0.34
24	Fumo manufaturado	0.50	4.0	807	0.22	0.14	268	0.07	0.05
25	Sal, cal e cimento	—	—	0.2	0.01	0.01	—	0.00	0.00
27	Combustíveis minerais	—	1.2	347	0.00	0.06	—	0.00	0.00
28	Prod. químicos inorgânicos	0.53	0.3	632	0.12	0.14	300	0.04	0.06
30	Produtos farmacêuticos	0.21	7.5	196	0.01	0.03	23	0.00	0.00
31	Adubos ou fertilizantes	—	6.1	2	0.00	0.00	—	0.00	0.00
32	Extratos tanânicos e tanninos	0.11	1.4	921	0.14	0.16	52	0.01	0.01
33	Óleos essenciais e resinas	0.97	9.1	404	0.06	0.07	426	0.06	0.08
34	Sabões, velas e semelhantes	0.68	8.0	166	0.03	0.03	85	0.02	0.02
35	Mat. albuminosos	0.24	6.0	1.498	0.61	0.26	207	0.08	0.04
37	Prod. p/ fotografia e cinematografia	0.60	0.3	14	0.00	0.00	33	0.01	0.01
38	Prod. das indústrias químicas	0.25	2.2	1.070	0.07	0.17	144	0.01	0.03
42	Obras de couro	0.93	10.0	122	0.06	0.02	140	0.07	0.03
43	Peleteria e suas obras	—	2.3	6	0.18	0.00	—	0.00	0.00
46	Obras de espartaria	—	12.0	4	0.02	0.00	—	0.00	0.00
48	Papel e cartão	0.06	4.5	2.135	0.12	0.37	61	0.00	0.01
49	Prod. das ind. gráficas	0.58	2.2	179	0.10	0.03	74	0.04	0.01
50	Seda	—	—	4	0.04	0.00	—	0.00	0.00
52	Algodão	—	5.9	45	0.01	0.01	—	0.00	0.00
53	Outras fibras têxteis veg.	—	0.0	36	0.30	0.01	—	0.00	0.00
54	Filamentos sint. ou artf.	—	1.5	506	0.12	0.09	—	0.00	0.00
56	Arpões de costura	0.01	7.2	148	0.05	0.03	1	0.00	0.00
57	Tapetes e outros revest.	0.11	12.0	33	0.04	0.01	2	0.00	0.00
58	Tapetes de mal. têxtil	—	6.5	12	0.01	0.00	—	0.00	0.00
60	Tecido de malha	0.13	11.9	530	0.28	0.09	36	0.02	0.01

61 Vestuário e acessórios	0,07	11,6	1.194	0,13	0,19	39	0,00	0,01	China	51,4
62 Vestuário e acessórios, exc. de malha	0,14	12,0	1.926	0,17	0,33	150	0,01	0,03	China	35,4
63 Outros artigos, acessórios e malha	0,36	10,7	113	0,04	0,02	25	0,01	0,00	China	40,9
65 Chapéus e acessórios semelhantes	0,02	1,5	7	0,0	0,00	10	0,02	0,00	China	42,1
67 Fios e peças preparadas e obras	0,22	3,8	1	0,00	0,00	8	0,03	0,00	China	39,3
68 Obras de pedras	0,28	5,1	850	0,27	0,15	139	0,04	0,03	UE	44,9
69 Prod. cerâmicos	0,22	5,3	860	0,15	0,15	104	0,02	0,02	UE	48,9
72 Ferro fundido, ferro e aço	—	0,2	2.376	0,09	0,41	—	0,00	0,00	Diversos	59,8
75 Níquel e suas obras	—	0,0	34	0,03	0,01	—	0,00	0,00	EUA	79,8
82 Ferramentas e acessórios de cozinha	0,31	9,1	77	0,02	0,01	14	0,00	0,00	UE	48,4
83 Obras diversas de metais comuns	0,03	8,7	1.163	0,32	0,20	18	0,00	0,00	UE	51,3
86 Veículos e material para vias férreas	—	0,0	15	0,06	0,00	—	0,00	0,00	UE	93,0

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

4. ACORDO UNIÃO EUROPEIA-MERCOSUL

4.1. Introdução

Nos anos de 1990 foram produzidos vários estudos que mensuraram os efeitos que um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia poderia resultar nas economias dos países signatários, com especial atenção para o caso brasileiro. Havia na época um intenso debate em quase todos os países da América Latina sobre as opções de integração comercial entre países por causa da possibilidade de concretizar-se o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em contraposição à adesão dos países do Cone Sul com a União Europeia. Atualmente, o cenário internacional é bem diferente do daquela época, e o Brasil apresenta-se como um forte competidor internacional em produtos intensivos em recursos naturais e mão-de-obra, mantendo sua trajetória ascendente de exportador de produtos industriais tradicionais.

Este capítulo apresenta uma avaliação das relações comerciais entre a União Europeia e o Mercosul, com destaque para o caso brasileiro. O interesse principal consiste em avaliar os possíveis ganhos que o Brasil poderia usufruir com a reabilitação do acordo Mercosul-União Europeia. Trata-se, portanto, de uma investigação necessária, já que seus resultados podem contribuir com os estudos efetuados anteriormente em contexto diverso do atual.

Outras razões podem ser apontadas para conduzir essa investigação. Uma delas é que as exportações brasileiras mostram expressivo crescimento, com uma taxa anual de 15% no período 2001-2006. Em segundo lugar, negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia deixaram de ser acompanhadas com o mesmo nível de interesse verificado nos anos de 1990.²⁰ Assim, mudanças nas condições e circunstâncias do padrão de comércio internacional ocorridas nos anos recentes podem sugerir um novo desenho de formulação política externa para o Mercosul e em especial para o Brasil.

²⁰ A falta de interesse nos estudos econômicos relacionados ao Acordo Mercosul-União Europeia deveu-se, provavelmente, não somente aos problemas de ajustamento macroeconômico pelos quais passava o Brasil e a Argentina, mas, principalmente, em função das dificuldades políticas advindas do fato de ser constituída com harmonia a União Europeia. Nos anos 1990, a queda da comissão acusada de práticas de corrupção, as dificuldades de alinhamento de políticas, as disputas sobre o controle de comissões econômicas, como a da agricultura dominada pela França e a posição inglesa com respeito à adesão ao Euro são eventos que traduzem a complexidade no alinhamento entre os membros integrantes da União Europeia.

A primeira seção contém uma avaliação das posições competitivas nos mercados da União Europeia, a exemplo do que foi feito no capítulo anterior para os (ou grupos de) países com os quais o Mercosul vem entabulando negociações com vistas à formação de uma área de livre comércio.

A segunda seção deste capítulo apresenta aspectos relacionados aos efeitos que podem resultar de um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia com enfoque centrado no caso brasileiro.

4.2. Relevância dos mercados da União Europeia para negociações no âmbito do Mercosul

A União Europeia tem experimentado um crescimento de seu comércio exterior em linha com o crescimento do comércio mundial: ritmo de 8-10% a.a. Ela é responsável por 13% do comércio mundial e é um dos mais importantes parceiros comerciais do Mercosul, juntamente com o Nafta e os demais países da América Latina. As exportações da União Europeia para o Mercosul cresceram a um ritmo de 9% a.a. durante os anos 2000 e as compras da União Europeia do Mercosul a um ritmo de 7% a.a. Praticamente, o Brasil é responsável por esses resultados, pois participa em mais de 70% da pauta comercial do Mercosul com a União Europeia. De fato, a União Europeia participa com cerca de 20% no total dos fluxos de importação e exportação brasileira atualmente. No início dos anos 2000, essa participação era um pouco maior, girava em torno de 26%. As participações dos fluxos comerciais com os demais países do Mercosul são inferiores, atualmente, giram em torno de 15%, e, no início da década, situavam-se por volta de 18%.

Esses resultados estão longe de sugerir que a União Europeia esteja se transformando em um parceiro comercial menos importante e mostram a agressividade das exportações chinesas para o Mercosul, que cresceram 20% a.a. no período 2004-2006. O crescimento das exportações da União Europeia para o Brasil é idêntico ao ritmo de outros importantes parceiros comerciais, como os Estados Unidos (8% a.a.) e o Japão (5% a.a.).

A tabela a seguir providencia as participações das exportações do Brasil, dos demais países do Mercosul e do principal país competidor nos mercados importadores da União Europeia, associando essas informações ao cálculo do índice de Convergência de Política Externa (CPE) e o de Vantagens

Comparativas Reveladas (VCR)²¹. O primeiro índice identifica as posições de interesse dos países do Mercosul nos mercados importadores da União Europeia, conforme descrito na seção 2.1. O índice de Vantagens Comparativas Reveladas tem a propriedade de mensurar o grau de competitividade estática dos (grupo de) produtos exportados em relação às respectivas exportações dos demais competidores internacionais: quando superior, a unidade revela a existência de vantagens comparativas no mercado-alvo e, quando inferior, a unidade indica que o (grupo de) produto não possui vantagem comparativa.

Assim, essa tabela não difere muito das aplicadas para os outros países neste estudo. Ela contém: *i)* o conjunto de mercados interessantes ao Mercosul nos quais as negociações tenderiam a ser compartilhadas, ou seja, mercados que apresentam “baixo grau de conflito”; *ii)* outro conjunto de mercados cuja característica é a de que o acesso preferencial não é igualmente desejado por todos os países do Mercosul – existiria “algum grau de conflito” na negociação; e *iii)* outro conjunto que engloba os mercados cujo interesse no acesso preferencial se aproxima da unidade (interesse por um grupo restrito de países signatários do Acordo Mercosul) – esses mercados são denominados de “alto grau de conflito” – e adicionalmente são contemplados com mercados desinteressantes aqueles da União Europeia nos quais as exportações do Mercosul representaram menos de 0,02% de suas respectivas importações.

A União Europeia mantém um relacionamento entre seus pares bastante forte. Em quase todos os mercados, o principal competidor é um país que pertence à União Europeia, com participações bastante elevadas (máximo de 91% e mínimo de 29%). Esse resultado já era esperado. A União Europeia tem um comércio internacional grandioso: aproximadamente 10 trilhões de dólares, no acumulado de 2004/2006. Ela também tem expandido seu comércio entre os países membros; cresceu 39% no último triênio em relação ao triênio anterior (2001/2003). Seu comércio com os países de fora da União Europeia também apresentou crescimento substancial no último triênio; sua importação cresceu 53% e suas exportações 46%, em comparação com o triênio anterior. As tendências de comércio internacional do Mercosul não são muito diferentes da União Europeia, embora com valores substancialmente menores, como se relatou anteriormente.

²¹ A descrição do cálculo das vantagens comparativas reveladas encontra-se na seção 4.3.5, adiante.

No ano de 2004, as tentativas de reabilitação do acordo entre a União Europeia e o Mercosul foram incentivadas, e a União Europeia apresentou uma lista de mercados com margens de preferências tarifárias que chegariam a 100% para a totalidade dos produtos em dez anos. Inicialmente, o livre comércio entre ambos os blocos seria para os produtos onde se observa certo avanço tecnológico, como os farmacêuticos e os da área de informática e da química fina, nos quais os países do Mercosul não têm competitividade internacional declarada. Para alguns produtos agrícolas processados e os de origem animal foram oferecidas quotas tarifárias.

Vale observar que o Mercosul possui uma dimensão de comércio exterior bastante inferior à da União Europeia. Suas exportações foram de 600 bilhões de dólares no acumulado dos últimos três anos (2004/2006), e suas importações, de 450 bilhões. A qualidade de menor dimensão comercial do Mercosul sugere, por inferência lógica, que os mercados eleitos como preferenciais devam conter margens de redução tarifária que forneçam, no mínimo, as mesmas condições competitivas vigentes para o principal concorrente externo, que na maioria dos mercados são os próprios países da União Europeia.

Além disso, a reabilitação bem-sucedida do Acordo Mercosul-União Europeia, no julgamento dos dados agregados, requer que se pondere a exposição de mercados à concorrência externa no sentido de propiciar benefícios a ambos. No caso de acesso preferencial a mercados da União Europeia, deve-se observar a pequena participação das exportações do Mercosul naqueles mercados, tendo em vista a forte presença de concorrentes externos majoritários. Assim, o acesso preferencial dedicado ao Mercosul deve ser fortalecido naqueles mercados que apresentem maiores condições de se estabelecer relacionamentos duradouros entre os exportadores e os importadores dos países signatários do acordo.

Entre os mercados classificados a 2 dígitos pela SH, são 27 os grupos de produtos que contêm elevada aderência para negociação compartilhada pelo Mercosul (baixo conflito): 41% do valor exportado pelo Brasil e 83% do valor total exportado pelos demais países do Mercosul para a União Europeia foram destinados a esses mercados. A maioria dessas exportações é de produtos intensivos em fatores naturais e mão-de-obra.

Em todos eles, a União Europeia figurou como o principal concorrente, exceto em três: vestuário (cap. 61), peixe e crustáceos (cap. 3) e obras de couro (cap. 42), em que o principal país concorrente é a China, detendo

participação no mercado de 43%. Nesses mercados, observa-se certa predominância de Vantagens Comparativas Reveladas do Brasil justamente naqueles grupos de produtos mais intensivos em recursos naturais e mão-de-obra, como o de alimentos para animais (cap. 23), cereais (cap. 10), carnes (cap. 2), produtos de origem animal (cap. 5), frutas oleaginosas (cap. 12), vestuário (cap. 61), madeira e carvão vegetal (cap. 44), fumo manufaturado (cap. 24) e frutas (cap. 8). A proteção tarifária média contra a competição externa nesses mercados foi de 7%, com valores maiores para os grupos de produtos que contam com algum processamento produtivo básico, exceto cereais e frutas, cuja incidência tarifária foi de 9% e 12% respectivamente.

Os cálculos dos índices de Convergência de Política Externa que se aproximam de zero, indicando mercados com “alto grau de conflito”, estão concentrados no interesse brasileiro. A média tarifária para esse conjunto de mercados é de 5%, ou seja, inferior às contidas nos outros conjuntos de mercados por categoria de conflito definidas pelos índices de CPE. A menor incidência tarifária nesses mercados, mais inclinados aos interesses brasileiros do que os dos demais países do Mercosul, indica que as exportações brasileiras têm significativa sensibilidade ao mecanismo de preço nos respectivos mercados. Logo, o estabelecimento de um acesso preferencial as exportações brasileiras no mesmo nível dedicado internamente aos países da União Europeia certamente resultaria em forças competitivas atraentes aos exportadores brasileiros.

São treze mercados que se encontram nessa categoria de “alto conflito” com interesses convergentes ao Brasil somente. Entre eles, os mais relevantes são: pastas de madeira (cap. 47), com participação de 4% no mercado da União Europeia; café, chá e mate (cap. 9), com participação de 5%; e alumínio e suas obras (cap. 76), com participação de 3,2%. Nenhum mercado da União Europeia apresentou fluxos comerciais que denotassem qualquer possibilidade de interesse isolado por parte dos demais países do Mercosul.

Os mercados da União Europeia que caracteristicamente representam algum grau de conflito na disputa pelo acesso preferencial no Mercosul receberam uma incidência tarifária média de 7%. Alguns dos principais mercados das exportações do Mercosul contidos nessa categoria recebem, contudo, tarifas extremamente elevadas: preparações de hortaliças (cap. 20), com uma tarifa de 20%; e preparações de carne (cap. 16), tarifa de 22,5%. Somente esses dois mercados representaram 7% das exportações totais do Mercosul destinados à União Europeia. É razoável supor que margens tarifárias

concedidas ao Mercosul pela União Europeia a esses mercados resultariam em um maior estreitamento comercial por meio do mecanismo de preços.

São 38 os mercados da União Europeia nos quais as exportações do Mercosul são praticamente ausentes. Elas representaram aproximadamente 2% do total exportado pelo Mercosul para a União Europeia. Eles são também mercados de pouca expressividade na pauta de importações da União Europeia. No ordenamento dos mercados da União Europeia por valores importados, em 1/3 dos mercados menos importantes, 25 % dos mercados em que não figuram exportações substanciais do Mercosul estão nele contidos.

TABELA 9 – Graus de conflito no Mercosul para a negociação com a União Europeia

HS2	Denominação	VCR 2002/2005	CEP	% média de tarifas	Baixo conflito (CPE > 0,3)					Principal competidor	% no total do cap. do país de destino
					Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. eng. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	
44	Madeira, carvão vegetal	1,26	0,31	3,9	983.553	2,79	3,55	536.329	0,5	2,04	UE
24	Fumo e manufaturados	1,18	0,31	33,7	248.916	3,60	1,50	227.135	0,7	0,86	UE
17	Prod. de confeitaria	0,14	0,31	29,8	153.752	0,61	0,18	28.571	0,1	0,11	UE
61	Vestuário e seus acessórios de malha	1,17	0,33	11,8	171.790	0,12	0,21	34.481	0,0	0,13	DEMAIS
4	Prod. de org. animal, não exp. antier.	1,23	0,34	33,6	73.567	0,10	0,09	359.641	0,5	1,37	UE
40	Borracha e suas obras	0,72	0,35	3,7	610.901	0,56	0,73	129.399	0,1	0,49	UE
87	Veículos terrestres	0,29	0,35	7,6	2.603.569	0,24	3,12	556.096	0,1	2,11	UE
12	Frutas oleaginosas	1,96	0,37	4,9	8.060.588	27,20	9,66	1.853.074	6,3	7,03	UE
30	Prod. farmacêuticos	0,65	0,38	1,2	202.852	0,05	0,24	48.289	0,0	0,18	UE
38	Prod. das indústrias químicas	0,84	0,39	4,0	289.457	0,28	0,35	70.519	0,1	0,27	UE
43	Pele e suas obras	2,16	0,40	4,2	22.338	0,50	0,03	89.089	2,0	0,34	UE
82	Ferramentas, artigos de cutelaria	0,73	0,41	4,9	138.513	0,33	0,17	35.931	0,1	0,14	UE
29	Prod. químicos orgânicos	0,79	0,42	3,8	1.152.707	0,35	1,38	301.961	0,1	1,15	UE
35	Mut. albuminóides	1,32	0,45	5,8	184.390	0,96	0,22	53.835	0,3	0,20	UE
3	Peixes e crustáceos	2,02	0,48	7,4	614.453	0,90	0,74	1.948.902	2,9	7,40	DEMAIS
41	Pele, exceto a peixeira	1,61	0,51	2,8	1.528.168	7,51	1,83	528.321	2,6	2,01	EU
42	Obras de couro	1,25	0,56	7,6	43.062	0,12	0,05	111.714	0,3	0,42	China
5	Outros prod. de origem animal	1,79	0,62	4,5	278.342	4,77	0,33	126.217	2,2	0,48	UE
2	Carnes e miudezas	1,34	0,72	28,2	3.863.301	4,87	4,63	2.184.562	2,8	8,29	UE
10	Cereais	1,15	0,78	9,2	481.876	1,58	0,58	756.799	2,5	2,87	UE
15	Condições animais ou vegetais	0,35	0,81	8,8	597.943	1,48	0,72	884.920	2,2	3,36	UE
23	Alimentos p/ animais	3,34	0,87	6,3	5.993.867	14,31	7,18	7.790.496	18,5	29,46	UE
22	Bebidas	0,59	0,90	29,8	308.093	0,40	0,37	378.698	0,5	1,44	UE
33	Óleos essenciais e resins	0,82	0,90	5,7	141.026	0,20	0,17	115.660	0,2	0,44	UE
8	Frutas	2,60	0,92	12,2	2.015.726	2,54	2,41	2.374.312	3,0	9,01	UE
73	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	0,41	0,93	4,8	264.760	0,16	0,32	229.595	0,1	0,87	UE
32	Extratos tânticos e tinturais	0,44	0,97	4,4	89.799	0,15	0,11	94.565	0,2	0,36	UE

HS2	Denominação	VCR 2002/2005	CEP	% média de tarifas	Alguns conflitos (0,1 < CPE < 0,3)					Principal competidor	% no total do cap. do país de destino
					Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. eng. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	
20	Preparações de hortícolas	2,23	0,11	19,9	3.032.902	6,83	3,63	176.398	0,4	0,67	UE
27	Combustíveis minerais	0,63	0,12	1,6	2.351.291	0,20	2,82	141.382	0,0	0,54	DEMAIS
85	Máq., aparelhos e materiais elétricos	0,69	0,12	4,3	2.125.138	0,20	2,55	134.037	0,0	0,51	UE
70	Vidro e suas obras	0,69	0,12	6,6	166.850	0,34	0,20	10.837	0,0	0,04	UE
84	Máquinas e aparelhos mecânicos	0,99	0,13	3,8	5.590.714	0,42	6,70	373.936	0,0	1,42	UE

28 Prod. químicos inorgânicos	0,96	0,13	3,8	665.904	0,94	0,73	41.353	0,1	0,16	UE	58,7
51 Lã, pêlos finos ou grossos	0,92	0,14	3,7	33.998	0,27	0,04	458.060	3,7	1,74	UE	46,3
7 Prod. hortícolas	2,02	0,15	19,8	27.957	0,06	0,03	350.805	0,7	1,33	UE	76,3
39 Plásticos e suas obras	1,60	0,19	5,2	758.683	0,22	0,91	78.106	0,0	0,30	UE	76,1
84 Móveis	0,81	0,20	7,0	1.036.992	0,71	1,24	113.210	0,1	0,43	UE	48,7
52 Algodão	1,52	0,21	5,6	210.627	0,98	0,25	25.154	0,1	0,10	UE	45,8
26 Metais, escórias	0,73	0,22	0,5	10.013.434	16,07	11,99	1.265.196	2,0	4,81	Demais	29,8
90 Aparelhos eletrônicos	1,33	0,23	3,3	370.963	0,13	0,44	47.176	0,0	0,18	UE	47,7
68 Obras de pedras	1,16	0,23	5,0	335.689	1,17	0,45	42.868	0,1	0,16	UE	67,0
83 Obras diversas de metais comuns	0,57	0,23	4,7	63.725	0,16	0,06	8.226	0,0	0,03	UE	64,9
72 Ferro fundido, ferro e aço	0,53	0,23	3,7	3.635.920	1,16	4,36	477.127	0,2	1,81	UE	69,9
16 Preparações de carnes	0,65	0,26	22,5	1.787.946	5,47	2,12	265.491	0,8	1,01	UE	59,6

Alto Correlão (CPE < 0,1)											
Maior interesse brasileiro											
HS2	Denominação	VCR 2003/2005	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	Principal concorrente
47	Pastas de madeira	1,55	0,06	0,6	3.393.972	10,48	4,07	104.371	0,3	0,40	UE
9	Café, chá, mate	2,39	0,02	7,4	4.241.654	19,25	5,06	39.131	0,2	0,15	Demais
76	Alumínio e suas obras	0,78	0,02	4,8	2.726.365	2,29	3,27	33.446	0,0	0,13	UE
48	Papel e cartão	1,15	0,06	4,9	872.769	0,50	1,05	27.943	0,0	0,11	UE
88	Aeronaves e aparelhos espaciais	2,02	0,04	3,7	1.108.777	0,88	1,33	22.996	0,0	0,09	UE
25	Sol. cal e cimento	0,83	0,03	1,4	1.143.398	3,60	1,37	16.991	0,1	0,06	UE
64	Calçados e artigos semelhantes	0,64	0,02	9,2	1.364.771	1,68	1,66	15.633	0,0	0,06	UE
74	Cobre e suas obras	0,65	0,09	3,4	291.059	0,34	0,35	12.930	0,0	0,05	UE

Maior interesse Mercosul											
HS2	Denominação	VCR 2003/2005	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	Principal concorrente
69	Produtos cerâmicos	1,83	0,09	6,1	160.890	0,52	0,19	7.436	0,0	0,03	UE
71	Pedras naturais ou pedras preciosas	1,06	0,06	2,3	374.503	0,26	0,45	11.463	0,0	0,04	Demais
63	Outros artefatos têxteis confeccionados	0,95	0,06	9,5	171.959	0,54	0,21	5.219	0,0	0,02	Demais
21	Preparações alimentícias	0,35	0,03	14,7	231.438	0,66	0,28	3.871	0,0	0,01	UE
75	Níquel e suas obras	0,36	0,01	1,7	307.116	1,11	0,37	848	0,0	0,00	Demais

Sem interesse para ambos											
HS2	Denominação	VCR 2003/2005	CEP	% média de tarifas	Exp. BR	% no total do cap. do destino	% nas exp. exp. BR	Exp. Mercosul	% no total do cap. do destino	% nas exp. Mercosul	Principal concorrente
62	Vestulário e suas acessórios, exceto malha	0,18	0,32	11,9	101.660	0,06	0,12	19.014	0,0	0,07	Demais
52	Instrumentos musicais e acessórios	0,84	0,33	4,2	6.571	0,13	0,01	1.289	0,0	0,00	Demais
78	Chumbo e suas obras	1,24	0,34	2,9	241	0,01	0,00	49	0,0	0,00	UE
57	Tapetes e outros revest.	1,25	0,34	8,5	12.412	0,09	0,01	2.577	0,0	0,01	UE

ACORDOS DO MERCOSUL COM TERCEIROS PAÍSES

91 Relíquias e acessórios	1.83	0.35	5.5	2.321	0.01	0.00	500	0.0	0.00	Demais	62.1
31 Adubos ou fertilizantes	0.42	0.37	3.2	3.450	0.02	0.00	777	0.0	0.00	Demais	56.5
55 Fibras sint. ou artificiais, descontínuas	0.25	0.39	5.9	12.962	0.06	0.02	3.112	0.0	0.01	UE	60.0
46 Obras de escultura	0.16	0.41	6.1	601	0.03	0.00	153	0.0	0.00	China	95.6
67 Penas e penugem preparadas e obras	0.23	0.42	6.4	170	0.01	0.00	48	0.0	0.00	China	61.7
45 Corças e suas obras	0.42	0.43	2.9	854	0.03	0.00	3.110	0.1	0.01	UE	91.4
1 Animais vivos	0.47	0.45	14.2	5.738	0.03	0.01	19.766	0.1	0.08	UE	82.9
34 Sebo, óleos e semelhantes	0.41	0.46	4.7	26.208	0.07	0.03	7.907	0.0	0.03	UE	80.9
50 Seda	2.79	0.46	2.9	13.999	0.63	0.02	4.346	0.2	0.02	UE	37.2
49 Produtos das ind. gráficas	0.26	0.50	2.5	59.929	0.15	0.07	20.000	0.1	0.08	UE	69.1
65 Chapéus e artigos semelhantes	0.30	0.69	7.1	2.306	0.05	0.00	1.221	0.0	0.00	China	42.3
14 Mat. de trança	0.86	0.79	3.4	2.305	0.40	0.00	1.509	0.3	0.01	Demais	33.2
11 Indústria de moagem	1.35	0.60	22.4	7.217	0.11	0.01	10.791	0.2	0.04	UE	94.0
66 Guarda-chuva e suas partes	1.03	0.66	7.1	79	0.00	0.00	164	0.0	0.00	China	65.6
37 Prod. para fotografia e cinematografia	0.97	0.89	4.0	12.499	0.06	0.01	9.967	0.0	0.04	UE	70.9
58 Tapetes de mat. têxteis	1.36	0.90	7.9	3.037	0.05	0.00	2.464	0.0	0.01	UE	57.0
95 Brinquedos	0.03	0.90	5.9	17.706	0.03	0.02	14.396	0.0	0.05	China	43.7
19 Prod. de pastelaria	0.20	0.91	21.4	8.467	0.02	0.01	7.635	0.0	0.03	UE	91.7
917 Objetos de arte, de col. e antiguidades	1.20	0.93	1.1	34.125	0.26	0.04	29.512	0.2	0.11	USA	44.9
89 Embalagens e estruturas fulciantes	1.76	0.92	4.5	14.931	0.03	0.02	17.559	0.0	0.07	Demais	67.1
56 Arquivos de condutor	0.45	0.12	5.3	14.779	0.10	0.02	933	0.0	0.00	UE	73.1
86 Veículos e material para via férreas	0.45	0.12	5.5	7.859	0.04	0.01	509	0.0	0.00	UE	70.9
96 Obras diversas	0.32	0.16	5.5	39.383	0.22	0.05	3.332	0.0	0.01	UE	51.3
18 Cacaú e preparações	0.63	0.16	11.1	113.716	0.36	0.14	10.196	0.0	0.04	UE	65.5
6 Prod. de floricultura	1.61	0.17	11.2	63.971	0.25	0.08	5.780	0.0	0.02	UE	81.1
60 Tecido de malha	0.75	0.25	8.7	4.977	0.07	0.01	709	0.0	0.00	UE	84.7
54 Filamentos sint. ou artif.	0.63	0.25	5.5	25.620	0.10	0.03	3.701	0.0	0.01	UE	62.9
79 Zinco e suas obras	0.81	0.06	2.7	81.374	0.74	0.10	3.426	0.0	0.01	UE	71.0
13 Gomas, resinas	0.56	0.06	10.5	39.920	1.06	0.05	1.149	0.0	0.00	UE	54.3
81 Outros metais comuns	0.21	0.06	1.7	25.978	0.22	0.03	1.671	0.0	0.00	UE	39.2
93 Armas, munições e acessórios	0.29	0.09	6.7	19.809	0.58	0.02	929	0.0	0.00	UE	64.1
59 Tecidos especiais	0.54	0.10	5.3	8.588	0.07	0.01	459	0.0	0.00	UE	72.7
53 Outras fibras têxteis veg.	0.16	0.01	4.8	23.553	0.69	0.03	178	0.0	0.00	UE	52.5
80 Estanho e suas obras	0.45	0.01	1.8	28.924	1.38	0.03	173	0.0	0.00	Demais	36.2
36 Pólvoras e explosivos	1.79	0.01	6.7	2.990	0.15	0.00	8	0.0	0.00	UE	40.9

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

4.3. União Europeia e o caso brasileiro

O enfoque utilizado nesta seção resulta das teorias de comércio que foram ampliadas recentemente para incluir três grandes fatos estilizados. O primeiro compreende o aumento da relação comércio internacional e renda mundial. O segundo é que o comércio tornou-se mais concentrado entre os países industrializados por meio de relações intraindustriais, tanto entre os países desenvolvidos e como os em desenvolvimento. No Brasil, por exemplo, uma grande parte do comércio com os Estados Unidos é de bens manufaturados, sendo 20% dos fluxos comerciais concentrados em máquinas e aparelhos mecânicos. Entretanto, é razoável supor que ainda persiste um percentual significativo de comércio baseado na estrutura das vantagens comparativas.

Finalmente, a literatura recente também tem incorporado a transferência de tecnologia como fator explicativo do comércio internacional. Transferência de tecnologia por meio do comércio internacional é normalmente analisada como sendo realizada pela tecnologia embutida nos produtos transacionados. Dessa forma, os países em desenvolvimento tendem a incorporar os avanços tecnológicos ao importar produtos mais intensivos em tecnologia, e a difusão do conhecimento técnico em países menos desenvolvidos ocorre geralmente por mecanismos informais do aprender fazendo (*learning by doing*).²²

4.3.1. Aspectos tecnológicos

As duas figuras a seguir foram construídas com o propósito de observar o tipo de importações que o Brasil tem contado no seu mercado nacional, em termos de tecnologia embutida nos produtos de seus principais parceiros comerciais. Os bens foram decompostos pelo seu conteúdo tecnológico, a partir da sugestão da OCDE, em categorias de bens de alta, baixa, média alta e média baixa densidades tecnológicas.²³

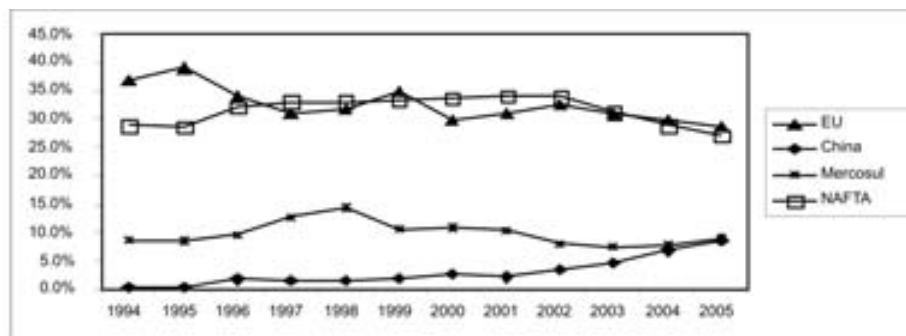
Elas demonstram a relevância das exportações da União Europeia de alta e média alta tecnologia para o mercado brasileiro e de como elas têm

²² Ver TIGRE, P., 2006.

²³ Vale ressaltar que essa linha de investigação foi inicialmente formulada por Kelly (1977) e incorporada aos estudos da OCDE. Ele sugeriu uma taxionomia para a indústria de transformação composta de setores com pequena, média e alta intensidade tecnológica. Essa sugestão foi amplamente utilizada e aprofundada, principalmente na avaliação da relação entre o desempenho do comércio exterior e o desenvolvimento tecnológico.

uma participação superior em relação aos principais concorrentes externos. Sob o manto das negociações internacionais formadoras dos acordos comerciais bilaterais, em que predominam as questões de acesso aos mercados, a inclusão da tipificação dos conteúdos tecnológicos dos produtos importados significa estender os benefícios do livre comércio causado por fatores tecnológicos para perpetuarem-se no mercado doméstico. Os resultados dessas figuras demonstram a relevância das exportações da União Europeia de alta e média alta tecnologia para o mercado brasileiro, e como elas têm uma participação superior em relação aos principais concorrentes externos.

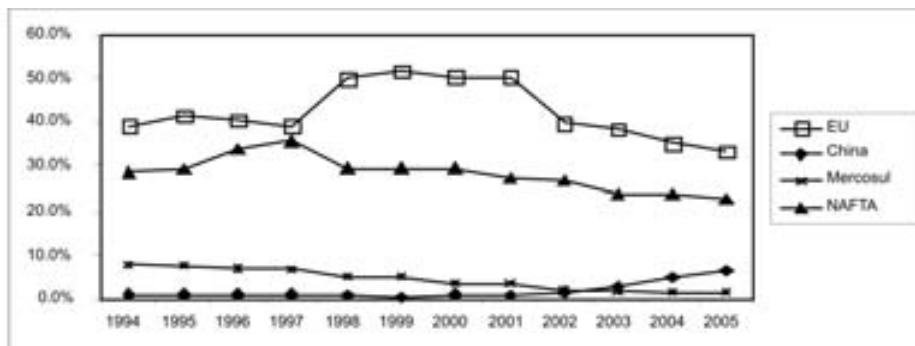
FIGURA 2 – Importações brasileiras de média e média alta tecnologia (1994-2005) (% a.a.)



Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

FIGURA 3 – Participação na pauta de importação brasileira de produtos de alta tecnologia (1994-2005) (% a.a.)

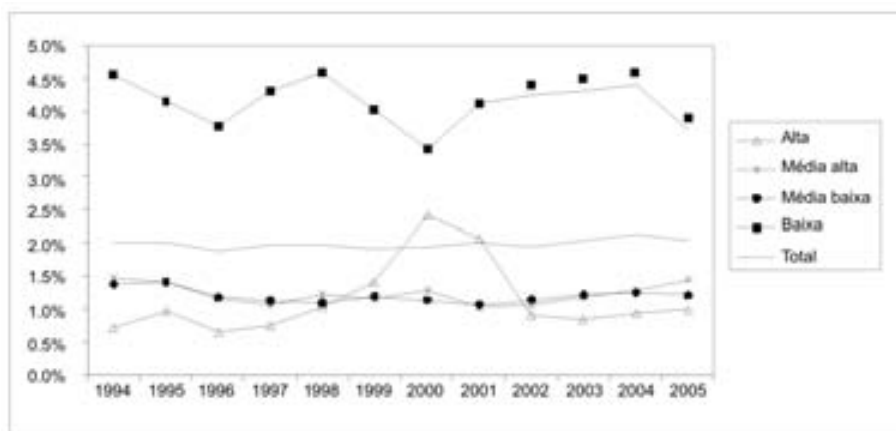


Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

Embora as exportações da União Europeia para o Brasil estejam concentradas em média e alta tecnologia, o inverso para o caso brasileiro não é verdade. Exportações brasileiras para a União Europeia são em grande parte concentradas em produtos de baixa tecnologia, como pode ser observado na figura 4.

FIGURA 4 – Participação das exportações brasileiras por conteúdo tecnológico no mercado da União Europeia (1994-2005)



Fonte: WITS, 2007.

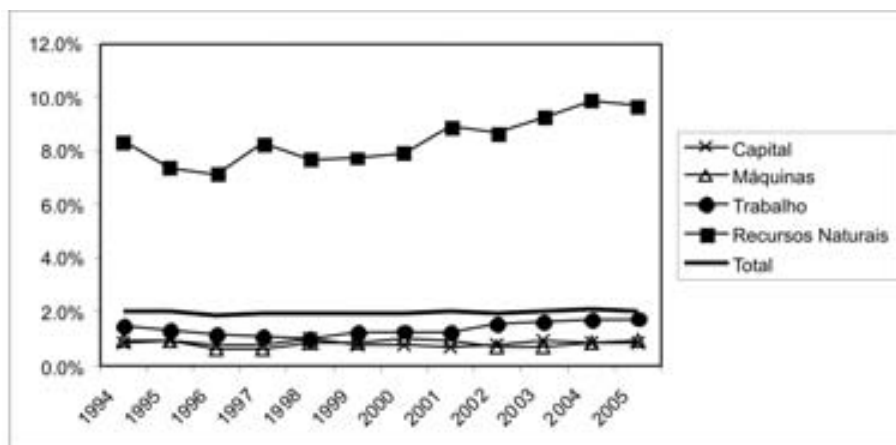
Elaboração do autor.

Duas outras principais observações podem ser obtidas a partir dos dados construídos. Primeiro, a participação das exportações no mercado da União Europeia é constante ao longo do tempo, representando cerca de 2% das importações da União Europeia. Esse resultado demonstra que os componentes de demanda da União Europeia são mais relevantes do que os relativos à oferta brasileira, que nos últimos anos ganhou parcelas de mercado de competidores externos em outros mercados. É pouco provável que um maior acesso dedicado aos produtos já consolidados no mercado da União Europeia possa deslocar competidores internacionais por meio de acordos de livre comércio, ou que esses produtos tenham suficiente elasticidade preço para ampliar os respectivos mercados da União Europeia.

O segundo ponto é que as exportações brasileiras estão concentradas em produtos de baixa tecnologia. O Brasil tem uma participação média de 4% na importação da União Europeia no grupo das importações com baixa tecnologia e 1,3% no grupo de produtos com alta tecnologia. Esse padrão de comércio conforma-se às expectativas postas pelos modelos tradicionais de comércio internacional, assentados pelas diferenças entre as dotações relativas de fatores produtivos que os países possuem. Isso pode ser observado claramente na figura 5 que apresenta as exportações brasileiras para a União Europeia decomposta pela intensidade dos fatores de produção.

Os resultados contemplados na figura 5 em verdade respaldam as argumentações de que as trocas internacionais entre Norte-Sul estão baseadas em vantagens comparativas; por um lado, os países menos desenvolvidos têm vantagens naqueles produtos associados aos primeiros estágios de produção e, portanto, intensivos em mão-de-obra e recursos naturais. Os países desenvolvidos, por outro lado, produzem mercadorias com alto valor adicionado. Embora a porcentagem de exportações brasileiras no mercado europeu seja constante, a parcela dos produtos intensivos em recursos naturais vem aumentando, chegando a quase 10% no ano de 2005.

FIGURA 5 – Participação das exportações do Brasil por densidade dos fatores de produção nos respectivos mercados da União Europeia (1994-2005)



Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

O Brasil é, de fato, um importante exportador de bens intensivos em recursos naturais por vocação. Assim, a adoção de determinadas posições negociadoras para reabilitação do acordo Mercosul-União Europeia deve ser ponderada pelos fatos de que: *i)* o Brasil não é o mais importante parceiro comercial europeu; *ii)* há pouca flexibilidade da pauta de importação da União Europeia para com as exportações brasileiras; e *iii)* a estrutura das exportações brasileiras para os demais países está se diversificando e desconcentrando com relação aos produtos primários. Desse modo, as negociações reabilitadoras do Acordo União Europeia-Mercosul poderiam ser estendidas para incluir acesso preferencial a novos produtos brasileiros (com competitividade em mercados semelhantes) naquele mercado.

4.3.2. Relações intraindustriais

O intercâmbio do tipo intraindústria mensura a complementaridade produtiva existente entre os mesmos setores produtivos localizados em ambos os países. O reconhecimento do grau desse tipo de comércio pode contribuir

para definir a posição brasileira com respeito aos benefícios que um acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia poderia ter para o Brasil.

O índice de comércio intraindústria foi construído como segue (GRUBEL; LLOYD, 1975):

$$MIIT_{ijt} = 1 - \frac{|\Delta_t X_{ijt} - \Delta_t M_{ijt}|}{|\Delta_t X_{ijt}| + |\Delta_t M_{ijt}|}$$

Onde:

$\Delta_t X_{ijt} = X_{ijt,f} - X_{ijt}$; $\Delta_t M_{ijt} = M_{ijt,f} - M_{ijt}$; e X_{ijt} e M_{ijt} são respectivamente as exportações e as importações do produto i do país j no início do período t . E $X_{ijt,f}$ e $M_{ijt,f}$ são respectivamente exportação e importação no período f .

Os cálculos dos índices de intercâmbio intraindústria para a União Europeia-Brasil envolveram 5.200 produtos classificados pelo SH (6 dígitos) e calculados para 1.200 classificações a 4 dígitos, nas quais eles estavam inseridos. Os resultados são apresentados pelos 21 capítulos classificados a 2 dígitos pela SH e representam médias simples dos produtos classificados a 4 dígitos. O índice de intercâmbio intraindústria varia no intervalo entre 0-1. Valores próximos de zero indicam a existência de pouco comércio do tipo intraindústria enquanto valores próximos à unidade sugerem forte intercâmbio intraindústria.

4.3.2.1. Resultados

A tabela 11 apresenta os resultados calculados para cada capítulo da classificação internacional SH de comércio. Os resultados corroboram o que se esperava da evolução dos padrões de comércio. Predomina, para os bens agrícolas e os de primeiros estágios produtivos, o tipo de comércio interindústria, ou seja, o comércio bilateral é diretamente determinado por vantagens comparativas. Os índices de relações intraindustriais para esses grupos de produtos, além de serem menores relativamente aos outros, apresentaram uma diminuição estável durante o período considerado, sugerindo certo aprofundamento de suas vantagens comparativas.

Os produtos industriais relevantes em termos de participação na pauta de comércio exterior apresentaram índices de relações intraindustriais crescentes. A exceção foi a indústria automobilística (cap. 17), provavelmente em razão do aumento das exportações brasileiras para a União Europeia

sem um aumento corresponde das importações. De fato, ocorreu um rápido deslocamento da indústria automobilística brasileira, que passou de importador líquido para exportador líquido.

Para máquinas e equipamentos elétricos (cap. 16), plástico e borracha (cap. 7) e metais e obras (cap. 15), o padrão de especialização do comércio intraindústria é crescente. Mesmo sendo o Brasil um parceiro comercial que exporta principalmente recursos naturais para a União Europeia, observa-se uma evolução nos indicadores de comércio intra-indústria para grupos de produtos relevantes. De qualquer forma, as relações comerciais entre a União Europeia e o Brasil caracterizam-se fortemente por relações do tipo interindústria, em que predomina o enfoque das vantagens comparativas, em detrimento dos avanços da diferenciação produtiva em escala bilateral, como sugere o intercâmbio do tipo intraindustrial.

TABELA 10 – Índice de intercâmbio intraindústria: Brasil-União Europeia (1995-2005)

Cap.	Denominação	1995-1998	1999-2001	2002-2005	%
1	Produtos animais carne e deriv.	0.094	0.073	0.050	2,7
2	Produtos vegetais	0.027	0.024	0.019	10,5
3	Gordura animal e óleos vegetais	0.146	0.197	0.156	0,4
4	Alimentos, bebidas e tabaco	0.032	0.021	0.023	11,8
5	Produtos minerais	0.020	0.016	0.046	8,0
6	Produtos das indústrias químicas	0.159	0.142	0.180	10,8
7	Plásticos, borracha e obras	0.316	0.354	0.405	3,3
8	Artefatos de couros e peles	0.044	0.043	0.131	0,6
9	Produtos da madeira	0.041	0.048	0.020	2,2
10	Papel e celulose	0.088	0.093	0.135	3,2
11	Têxteis e artigos têxteis	0.203	0.179	0.199	1,5
12	Calçados	0.066	0.058	0.041	0,9
13	Pedras, cimento e vidro	0.378	0.404	0.389	1,0
14	Pedras preciosas e semipreciosas	0.074	0.082	0.050	0,7
15	Metais e artigos em metal	0.191	0.230	0.242	6,9
16	Máquinas e equipamentos elétricos	0.283	0.316	0.383	22,8
17	Veículos, aeronaves e componentes	0.410	0.420	0.311	9,1
18	Artigos fotográficos e cinematográficos	0.170	0.173	0.215	2,3
19	Armas e munições	0.372	0.581	0.426	0,0
20	Diversos artigos manufaturados	0.284	0.229	0.241	1,2
21	Obras de arte	0.273	0.504	0.258	0,0

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

Esses resultados podem reforçar a condução do restabelecimento do acordo Mercosul-União Europeia com participação brasileira mais criteriosa

uma vez que a oferta externa pelos segmentos industriais da União Europeia e do Brasil estão bastante integradas em seus países e não entre eles. Uma abertura comercial que exponha esse padrão de integração dos setores industriais brasileiros à maior concorrência externa da União Europeia deve ser olhada com cuidado para que o alcance do livre comércio se constitua em maior entrosamento comercial do tipo intraindústria com benefício para ambos.

4.3.4. Índices de Concentração das Exportações

Adicionalmente, vale observar se há concentração/diversificação entre as exportações e as importações da União Europeia e do Brasil. Isso pode ser visualizado pelo índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), que é geralmente aplicado à estrutura industrial e construído da seguinte forma:

$$H_j = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

Onde:

s_i é a quota de mercado da empresa i no mercado j , e n é o número de empresas no mercado j . No caso do comércio internacional, s_i é a parte do produto i (classificação a 4 dígitos) no capítulo j (2 dígitos).

O IHH varia entre $(1/n - 1)$. Valores próximos de $1/n$ significam mercado competitivo, enquanto valores próximos a 1 indicam mercado estabelecido em concorrência imperfeita, com características de monopólio. No caso do comércio internacional, a interpretação é que valores próximos de $1/n$ indicam elevada diversificação dos produtos exportados. Valores próximos de 1 indicam que apenas poucos produtos são responsáveis pelas exportações do grupo de produtos. Apesar de a análise de concentração de mercado externo ser raramente utilizada, ela é um poderoso indicador do padrão de comércio, por apresentar a diversificação comercial em um grupo de produtos. Sua tendência temporal lança luz sobre aspectos relacionados à competição estabelecida pela diferenciação de produtos em contraposição à competição baseada somente nos preços.

4.3.4.1. Resultados

Para os três períodos, o IHH é apresentado para cada grupo de produtos. Os resultados das exportações da União Europeia para o

Brasil e do Brasil para a União Europeia são apresentados na tabela a seguir.

As exportações brasileiras estão concentradas em produtos primários: vegetais (cap. 2), alimentos e preparações (cap. 4) e produtos minerais (cap. 5). Esses grupos de produtos representaram pouco mais de 30% das exportações brasileiras para a União Europeia durante o período 1994-2005. Seus índices de concentração foram estáveis durante o período considerado. Para os demais grupos de produtos, os índices diminuíram favorecendo a ideia de que predominou a competição estabelecida por fatores extrapreço.

Semelhante aos resultados apresentados para as exportações brasileiras, a maioria dos grupos de produtos exportados da União Europeia para o Brasil apresentou certo declínio de seus índices de concentração durante o período.

Pelo lado das exportações europeias para o Brasil, como era de se esperar, os produtos industriais representaram mais de 90% do total das exportações. As maiores diversificações produtivas apresentadas foram para os grupos de produtos de maquinários e equipamentos elétricos (cap. 16), seguidos pelos produtos tradicionais como: plásticos (cap. 7), madeira e obras (cap. 91), têxteis (cap. 11) e calçados (cap. 12). Esses resultados indicam que os aportes tecnológicos dedicados aos segmentos produtivos europeus são significativos e resultam em forças competitivas no mercado brasileiro por meio da diferenciação produtiva.

TABELA 11 – Índices de concentração do comércio entre Brasil e União Europeia (1995-1998; 1999-2001; 2002-2005)

União Europeia para o Brasil				
Cap.	Denominação	1995-1998	1999-2001	2002-2005
1	Produtos animais carne e deriv.	0,148	0,123	0,137
2	Produtos vegetais	0,221	0,131	0,170
3	Gordura animal e óleos vegetais	0,564	0,443	0,333
4	Alimentos, bebidas e tabaco	0,085	0,092	0,102
5	Produtos minerais	0,115	0,119	0,322
6	Produtos das indústrias químicas	0,012	0,017	0,019
7	Plásticos, borracha e obras	0,051	0,022	0,024
8	Artefatos de couros e peles	0,156	0,121	0,106
9	Produtos da madeira	0,075	0,070	0,098
10	Papel e celulose	0,106	0,108	0,057
11	Têxteis e artigos têxteis	0,030	0,017	0,019
12	Calçados	0,113	0,111	0,095
13	Pedras, cimento e vidro	0,030	0,029	0,033
14	Pedras preciosas e semipreciosas	0,211	0,234	0,155
15	Metais e artigos em metal	0,020	0,016	0,014
16	Máquinas e equipamentos elétricos	0,012	0,009	0,008
17	Veículos, aeronaves e componentes	0,221	0,121	0,135
18	Artigos fotográficos e cinematográficos	0,039	0,047	0,057
19	Armas e munições	0,334	0,303	0,219
20	Diversos artigos manufaturados	0,077	0,183	0,250
21	Obras de arte	0,667	0,489	0,649

Brasil para a União Europeia				
Cap.	Denominação	1995-1998	1999-2001	2002-2005
1	Produtos animais carne e deriv.	0,242	0,206	
2	Produtos vegetais	0,431	0,408	0,403
3	Gordura animal e óleos vegetais	0,251	0,220	0,174
4	Alimentos, bebidas e tabaco	0,322	0,324	0,332
5	Produtos minerais	0,426	0,359	0,326
6	Produtos das indústrias químicas	0,031	0,039	0,036
7	Plásticos, borracha e obras	0,075	0,072	0,060
8	Artefatos de couros e peles	0,159	0,198	0,272
9	Produtos da madeira	0,119	0,124	0,128
10	Papel e celulose	0,476	0,685	0,484
11	Têxteis e artigos têxteis	0,078	0,082	0,065
12	Calçados	0,368	0,308	0,250
13	Pedras, cimento e vidro	0,094	0,063	0,064
14	Pedras preciosas e semipreciosas	0,260	0,176	0,230
15	Metais e artigos em metal	0,125	0,111	0,056
16	Máquinas e equipamentos elétricos	0,046	0,043	0,046
17	Veículos, aeronaves e componentes	0,174	0,277	0,153
18	Artigos fotográficos e cinematográficos	0,043	0,043	0,052
19	Armas e munições	0,215	0,285	0,413
20	Diversos artigos manufaturados	0,270	0,295	0,293
21	Obras de arte	0,522	0,227	0,492

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

Esses resultados indicam que um retorno mais forte ao debate sobre os interesses do Brasil na consecução do acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul não deveria avançar na ausência de mecanismos e instrumentos propiciadores da absorção e da assimilação dos novos conhecimentos técnicos pelo Sistema Tecnológico Brasileiro. Devem ser contemplados suportes para os países do Mercosul avançarem conjuntamente na área de inovação relacionada à tecnologia experimental e à pesquisa básica, como contrapartida contingente a argumentações da necessidade de mecanismos de controle com respeito à propriedade intelectual industrial e regulamentações na área de serviços.²⁴ No caso brasileiro, a pesquisa básica tende a ser constituída com mais propriedade nos centros tecnológicos localizados – ou com forte interseção – e nas universidades federais. Esses suportes geram energias simpáticas nos meios acadêmicos, e a experiência internacional tem demonstrado sua eficácia no seio produtivo.

4.3.5. Indicadores de Vantagens Comparativas Reveladas

O indicador de Vantagens Comparativas Reveladas (VCR) foi formulado inicialmente por Balassa (1965).²⁵

$$\overline{VCR}_{ij} = \frac{Z_{ij} / \sum_i Z_{ij}}{\sum_j Z_{ij} / \sum_i \sum_j Z_{ij}}$$

Neste trabalho, utiliza-se a versão modificada de Proudman e Redding (2000), que tem a vantagem sobre o indicador original por normalizar o RCA para manter sua média constante igual a 1 ao longo tempo; índices acima de 1 indicam Vantagens Comparativas Reveladas do grupo de produtos *i* no

²⁴ Vale lembrar que os compromissos e as obrigações assumidas pelos membros da OMC buscam facilitar o acesso aos mercados e tornar o comércio mundial menos sujeito a medidas discricionárias. Tudo isso torna o comércio internacional mais previsível, mas também retira graus de liberdade dos governos nacionais na definição de suas políticas e práticas que afetam o comércio exterior, exceto aquelas que configurem apoio ao desenvolvimento científico tecnológico (GUIMARÃES, 1999).

²⁵ A ideia de Vantagens Comparativas Reveladas, formulada por Balassa (1965), apontava o ordenamento participativo dos setores produtivos no mercado internacional. Mudanças na posição inter-setores produtivos na pauta de exportação ao longo do tempo sugeriam mudanças nos fatores produtivos estáticos que poderiam corresponder a operações dinâmicas que se traduzem em modificações nas vantagens comparativas existentes.

mercado do país j . Quando o RCA é menor que 1 indica ausência de Vantagens Comparativas para o grupo de produtos exportados pelo país.

$$VCR_{ij} = \overline{VCR}_{ij} / \frac{1}{N} \sum_j \overline{VCR}_{ij}$$

A VCR de um grupo de produtos (a 4 dígitos pelo SH) exportados é uma medida de competitividade internacional. Na mensuração do VCR para um mercado específico, comparam-se as exportações do país – sua posição diante dos competidores externos –, ponderando-se a participação desse mercado no respectivo mercado mundial. Construiu-se a VCR tanto para os grupos de produtos brasileiros exportados para a União Europeia quanto para os grupos exportados da União Europeia para o Brasil.

4.3.5.1. Resultados

De modo geral, os resultados indicam que o padrão das vantagens comparativas para a maioria dos produtos brasileiros no mercado da União Europeia pouco se modificou durante o período considerado. É certo que a estrutura das exportações brasileiras se modificou durante esse período, mas ela não se tornou mais especializada no mercado da União Europeia. Outros cálculos de VCR, feitos para o caso brasileiro, mostraram que, em meados da década de 1990, as vantagens comparativas brasileiras no mercado internacional deslocaram-se para os produtos pertencentes aos primeiros estágios de produção.

A explicação para esses resultados à época era atribuída, em grande parte, à abertura comercial externa da economia brasileira que, ao expor os segmentos produtivos nacionais à concorrência externa, revelava fragilidades das vantagens comparativas dos setores industriais.

TABELA 12 – Vantagens Comparativas Reveladas das exportações brasileiras e da União Europeia (1995-1998; 1999-2001; 2002-2005)

HS2	Denominação	Exp. UE para Brasil			Exp. Brasil para UE		
		1995-1998	1999-2001	2002-2005	1995-1998	1999-2001	2002-2005
1	Animais vivos	0.67	1.03	0.42	0.00	0.00	0.45
2	Carnes e miudezas	0.05	0.05	0.02	1.88	1.92	1.34
3	Peixes e crustáceos	0.39	0.40	0.77	0.44	1.11	2.02
4	Prod. de orig. animal não esp. ant.	1.84	0.63	0.22	0.08	0.25	1.23
5	Outros prod. de origem animal	2.48	4.05	4.42	1.68	1.76	1.79
6	Prod. de floricultura	0.10	0.17	0.23	2.73	3.24	2.79
7	Prod. hortícolas	0.87	1.08	0.40	1.13	0.42	1.60
8	Frutas	0.98	1.09	0.98	1.85	2.24	2.60
9	Café, chá, mate	0.21	0.37	0.34	1.93	2.44	2.39
10	Cereais	0.31	0.10	0.91	0.01	0.66	1.15
11	Indústria de moagem	4.46	3.15	3.47	0.25	0.56	0.81
12	Soja	0.50	0.93	1.16	2.58	2.86	1.96
13	Gomas resinas	1.74	1.97	2.34	1.86	1.98	1.25
14	Mat. trançaria	0.16	0.24	0.33	0.80	0.38	0.63
15	Gord. animais ou veg.	2.10	2.15	2.54	0.42	0.40	0.35
16	Preparações de carnes	0.39	0.26	0.10	2.22	2.59	2.81
17	Prod. de confeitaria	0.48	0.39	0.25	0.15	0.11	0.14
18	Cacau e preparações	0.71	0.29	0.24	0.64	0.57	0.41
19	Prod. de pastelaria	0.75	0.63	0.33	0.04	0.05	0.16
20	Preparações de hortícolas	1.51	1.18	0.68	2.06	2.53	2.23
21	Preparações alimentícias	0.83	0.84	0.56	0.44	0.54	0.83
22	Bebidas	0.95	0.57	0.48	0.68	0.70	0.59
23	Farelo de soja e outros	0.56	0.74	1.68	2.41	3.57	3.34
24	Fumo manufacturados	0.11	0.18	0.15	1.44	1.81	1.18
25	Sal, cal e cimento	0.69	0.65	0.82	2.28	2.64	2.02
26	Minérios escórias	2.42	1.53	1.56	1.50	1.77	1.33
27	Combustíveis minerais	1.07	0.93	0.85	1.15	0.87	0.63
28	Prod. químicos inorgânicos	1.41	1.74	2.27	0.56	1.00	0.92
29	Prod. químicos orgânicos	2.45	2.07	1.68	0.80	0.78	0.79
30	Prod. farmacêuticos	1.12	1.33	0.97	0.62	0.24	0.65
31	Adubos ou fertilizantes	4.59	9.18	13.63	0.04	0.04	0.03
32	Extratos tanantes e tintoriais	1.77	1.94	1.81	1.03	1.02	0.44
33	Óleos essenciais e resinóides	0.65	0.76	0.57	0.77	0.89	0.82
34	Sabões, velas e semelhantes	1.84	1.60	1.61	0.43	0.21	0.32
35	Mat. albuminóides	1.09	1.11	1.22	1.08	1.26	1.32
36	Pólvoras e explosivos	0.40	0.51	0.50	0.54	0.45	0.18
37	Prod. p/ fotografia cinematografia	1.10	1.65	1.75	0.25	0.23	0.21
38	Prod. das indústrias químicas	1.51	1.93	2.83	0.45	0.69	0.84
39	Plásticos e suas obras	1.45	1.54	1.69	0.35	0.48	0.61
40	Borracha e suas obras	2.15	2.04	2.56	0.64	0.68	0.72
41	Peles exceto a peleteria	0.78	0.87	0.62	1.33	1.66	1.61
42	Obras de couro	0.08	0.12	0.10	1.74	1.73	1.25
43	Peleteria e suas obras	0.01	0.01	0.01	2.17	1.64	2.16
44	Madeira carvão vegetal	0.09	0.17	0.06	1.70	1.70	1.26
45	Cortiça e suas obras	0.84	0.61	0.50	0.15	0.22	0.45
46	Obras de espartaria	0.74	1.16	0.45	2.77	1.30	1.78
47	Pastas de madeira	0.05	0.20	0.34	1.35	1.68	1.83
48	Papel e cartão	0.95	0.65	1.05	0.83	0.36	0.95
49	Prod. das ind. gráficas	1.23	0.82	0.54	1.49	1.74	1.61
50	Seda	0.10	0.16	0.19	0.59	0.59	0.63
51	Lã, pêlos finos ou grosseiros	0.08	0.13	0.07	1.50	2.41	2.02
52	Algodão	0.64	0.45	0.15	0.48	0.68	0.73
53	Outras fibras têxteis veg.	0.48	0.89	0.26	2.10	2.33	1.24
54	Filamentos sint. ou artif.	1.28	1.37	1.37	0.73	0.30	0.30
55	Fibras sint. ou artif. descont.	0.40	0.88	0.90	0.42	0.19	0.20
56	Artigos de cordoaria	1.35	1.08	0.87	0.34	0.32	0.23

ACORDOS DO MERCOSUL COM TERCEIROS PAÍSES

57	Tapetes e outros revest.	0.61	0.50	0.24	1.12	1.47	0.97
58	Tapetes de mat. têxteis	0.54	0.53	0.38	1.03	0.89	0.29
59	Tecidos especiais	1.87	1.57	1.42	0.47	0.34	0.16
60	Tecido de malha	0.62	0.40	0.14	0.01	0.05	0.26
61	Vestuário e aces. malha	0.10	0.22	0.11	1.27	0.61	1.17
62	Vestuário e aces. exc. de malha	0.06	0.18	0.15	0.65	0.34	0.86
63	Outros artef. têxteis confec.	0.18	0.17	0.16	1.43	0.92	0.65
64	Calçados e artefatos semelhantes	0.08	0.09	0.09	0.76	0.58	0.78
65	Chapéus e artefatos semelhantes	0.28	0.26	0.29	0.98	0.60	0.75
66	Guarda-chuvas e suas partes	0.37	0.45	0.16	0.48	0.13	0.56
67	Penas e perúgem prepar. e obras	1.01	0.62	0.44	2.02	2.04	1.20
68	Obras de pedras	1.13	1.15	1.22	0.66	0.66	0.57
69	Prod. cerâmicos	0.55	0.45	0.50	0.72	0.43	0.39
70	Vidro e suas obras	0.89	1.05	1.15	0.67	0.89	0.99
71	Pérolas nat. ou pedras preciosas	0.12	0.21	0.18	1.13	0.81	1.06
72	Ferro fundido, ferro e aço	0.73	0.80	0.87	0.63	0.79	0.65
73	Obras de ferro fund., ferro ou aço	0.93	1.24	1.40	0.40	0.36	0.41
74	Cobre e suas obras	0.55	0.63	0.73	0.91	0.76	0.35
75	Níquel e suas obras	0.98	1.13	2.36	0.40	1.91	1.55
76	Alumínio e suas obras	1.01	1.76	1.81	1.06	1.48	1.15
78	Chumbo e suas obras	0.75	0.60	0.68	0.51	0.85	1.03
79	Zinco e suas obras	0.64	0.27	0.47	0.51	0.24	0.42
80	Estanho e suas obras	0.46	0.26	0.40	0.77	0.14	0.84
81	Outros metais comuns	2.12	2.41	2.18	1.35	1.03	1.83
82	Ferram. e artefatos de cutelaria	2.04	1.58	1.19	0.59	0.72	0.73
83	Obras diversas de metais comuns	1.74	1.37	1.63	0.53	0.49	0.53
84	Máquinas e aparelhos mecânicos	1.89	1.73	1.48	0.79	1.00	0.96
85	Máq. e aparelhos elétricos	1.51	1.74	1.27	0.64	0.50	0.69
86	Veículos e material p/ vias férreas	0.51	0.68	0.32	0.46	0.24	0.23
87	Veículos automotivos	1.64	0.98	0.79	0.61	0.65	0.29
88	Aeronaves e aparelhos espaciais	0.70	1.83	1.59	1.41	1.49	0.64
89	Embarcações e estrut. flutuantes	0.07	0.20	0.08	1.20	0.27	0.45
90	Eletrônicos	1.46	1.20	1.18	0.92	0.84	1.16
91	Relógios e acessórios	0.51	0.38	0.42	1.48	1.85	1.36
92	Instrumentos musicais e aces.	0.50	0.22	0.23	1.69	1.16	1.35
93	Armas e munições e acessórios	0.14	0.45	0.11	0.42	0.35	0.25
94	Móveis	0.31	0.57	0.49	1.98	1.94	1.52
95	Brinquedos	0.26	0.23	0.11	0.34	0.12	0.54
96	Obras diversas	0.94	0.95	0.72	0.40	0.27	0.47
97	Objetos de arte, de col. e antig.	0.07	0.02	0.03	1.71	0.98	1.79

Fonte: WITS, 2007.

Elaboração do autor.

Entre os 95 segmentos produtivos, o Brasil apresentou Vantagem Comparativa Revelada no ano de 2006 em 38 mercados da União Europeia, e a União Europeia, em 31 mercados brasileiros. Entre esses, 16 mercados brasileiros tiveram diminuição no indicador de VCR no ano de 2006, em relação aos anos de 1995/1998, embora seus VCRs continuem superiores a 1. Contudo, seis grupos de produtos exportados pela União Europeia com Vantagens Comparativas Reveladas no mercado brasileiro, em 1995/1998, perderam-nas em 2005. Ademais, três mercados da União Europeia que não apresentavam Vantagens Comparativas Reveladas para as exportações brasileiras passaram a figurar

com VCRs superiores a 1: cereais (cap. 10); níquel (cap. 75); e leite, laticínios, ovos e mel (cap.4).

No caso das VCRs das exportações da União Europeia nos mercados brasileiros, destacam-se quatro mercados nos quais as vantagens comparativas não existiam nos anos de 1995/1998 e passam a vigorar no ano de 2006: papelaria (cap. 48); vidro e suas obras (cap. 70); e grãos, sementes e frutos oleaginosos (cap. 12). Tendo em vista o pouco intercâmbio intrasectorial entre Brasil e União Europeia, existe pouca interseção entre os setores da União Europeia e os brasileiros com Vantagens Comparativas Reveladas: somente cinco setores apresentaram essa característica.

Vale observar que os mercados primários da União Europeia são os de maior acesso das exportações brasileiras, e a especialização brasileira em alguns desses mercados aumentou. Soja em grão (cap. 23) passou de um VCR igual a 2,41, em 1995/1998, para 3,34, em 2006, com uma participação de 10% no mercado; preparação de carnes e peixe (cap. 16) passou de uma VCR de 2,22, para 2,81%; frutos e nozes comestíveis (cap. 8) tinham uma VCR de 18,5 e, no ano de 2006, bateram a marca de 26, para citar os casos mais visíveis.

No caso das exportações da União Europeia para os mercados brasileiros, as Vantagens Comparativas Reveladas apresentaram-se elevadas em alguns mercados: alumínio (cap. 76) passou de 1,01 para 1,81, em 2006; produtos químicos inorgânicos (cap. 28), que tinham uma VCR de 1,41, em 1995-1998, figuraram com um coeficiente de 2,27 (cresceram 60% no período considerado); gomas resinas e outros sucos e extrato (cap. 13) aumentaram sua VCR em 34% nos dez anos considerados (174 contra 234). O grupo produtos diversos das indústrias químicas (cap. 38) elevou sua VCR para 2,83 (um crescimento de 87%); produtos de origem animal (cap. 5) que já tinham uma VCR significativa, passaram de 2,48 para 4,42 no ano de 2006 – um crescimento de 78%. Surpreendente é o caso dos fertilizantes e adubos (cap. 31). As exportações da União Europeia tinham uma VCR de 4,59 em 1995/1998 passaram para 9,18, na virada do século XX para o XXI, e cinco anos depois apresentaram uma VCR de 13,63.

Contudo, de modo geral, o rápido crescimento do comércio bilateral especialmente no período 2000-2005 não significou alterações substanciais nas VCRs de ambos os parceiros inter-grupos de produtos. O comércio exterior brasileiro aumentou em quase 100% no período 2002-2005, mas

manteve o padrão de sua VCR para os mercados da União Europeia com ordenamento praticamente igual.

4.3.6. Alguns destaques

- Uma das principais condições para o comércio do tipo intra-indústria é que setores industriais localizados em ambos os países apresentem VCR acima da média. Isso só aconteceu em seis setores dos 97 classificados pela HS 2, representando um mercado inferior a 7% do comércio bilateral. Embora, as relações de comércio intraindústria entre a União Europeia e o Brasil estejam crescendo, seu alcance fica limitado pela ausência de congruência de VCRs superiores a 1.

- O crescimento das exportações brasileiras para a União Europeia não resiste a uma análise séria calcada no rápido desenvolvimento industrial brasileiro. O crescimento das exportações para a União Europeia no período considerado parece ser consequência daqueles setores que apresentaram boas VCRs e que são intensivos em mão-de-obra e recursos naturais.

- Como ficou demonstrado, o comércio por meio da diversificação foi relevante no último período (2000-2006), embora o comércio estabelecido pela especialização produtiva seja determinante.

- Aproximadamente a metade dos grupos de produtos apresentou uma tendência decrescente dos VCRs em ambos os mercados. No caso das VCRs brasileiras, a menor competitividade desses grupos de produtos com crescimento das exportações sugere que está se aprofundando com a União Europeia uma especialização calcada em produtos intensivos em recursos naturais e mão-de-obra.

- Os resultados indicam que os benefícios tecnológicos propiciados pelo comércio entre União Europeia e Brasil deixaram de acontecer. Se as VCRs fossem mudando ao longo do tempo e o comércio do tipo intraindústria estivesse sendo aprofundado, seria indicação clara de que se estariam operando situações particulares, concernentes à absorção e assimilação tecnológica. Os resultados, no entanto, não demonstraram essa situação.

5. Conclusão

Este estudo teve como objetivo avaliar alguns acordos de livre comércio efetuados pelo Mercosul e contribuir para as negociações que vêm sendo

entabuladas com outros países fora do eixo da América Latina. O interesse foi o de identificar dificuldades internas no âmbito do Mercosul na condução das negociações para obtenção de acessos aos melhores mercados ofertados pelos terceiros países, uma vez que os países do Mercosul devem assegurar condições equitativas de comércio para atender ao objetivo de criar forças competitivas não conflitantes com o fortalecimento conjunto do bloco.

Para transparecer a congruência entre os países do Mercosul na definição de mercados dos terceiros países a serem acessados preferencialmente, criou-se o índice de Convergência Política Externa, que mensura, sob a ótica do comércio, o grau de interesse compartilhado no acesso preferencial aos mercados oferecidos pelas contrapartes dos acordos de livre comércio.

O segundo capítulo apresentou como resultados os cálculos dos graus de Convergência de Política Externa do Mercosul, restritos aos acordos do Mercosul com a Índia e com o Chile, e o do Brasil com o México, estendendo a avaliação para os demais países do Mercosul. Os resultados obtidos são parciais, pois não contemplam a oferta do Mercosul dos mercados a serem acessados preferencialmente pela contraparte. Olhando somente pelo lado dos ganhos no acesso a mercados preferenciais do Mercosul, os resultados indicam, de modo geral, que o Mercosul manteve uma posição mais passiva na aceitação das listas oferecidas pelos terceiros países e menos ativa na eleição dos mercados promissores às exportações do Mercosul.

Os cálculos dos índices de Convergência de Política Externa reforçam essa argumentação. Eles mostraram que o Mercosul não teve interesse em muitos mercados de produtos oferecidos com margem tarifária preferencial, a julgar a pequena participação de sua exportação nesses mercados. Contudo, esse conjunto de produtos foi bem abrangente.

No caso da Índia, mais de 50% dos produtos ofertados com margem de preferência tarifária encontram-se nesta situação. O Brasil, no âmbito do Mercosul, aceitou oferta do México de 126 produtos com margem de preferência tarifária (20% da oferta total), nos quais ele não figura como exportador. O Chile é o país que tem a menor oferta de produtos sem interesse para o Mercosul: 66 produtos que representam cerca de 10% da oferta total. Os produtos ofertados com margem tarifária preferencial, para os quais os interesses dos países do Mercosul foram compartilhados, são relativamente menores do que aqueles cujos interesses eram menores ou nem todos os membros do Mercosul tinham interesse no mercado em questão.

Os resultados apontaram que os mercados dos produtos eleitos com margens de preferências tarifárias, nesses acordos, não foram suficientes para que o Mercosul deslocasse com significância concorrente naqueles mercados. No caso da Índia, as exportações corresponderam a menos de 10%, e, no caso do México, não ultrapassaram 5% de participação nos mercados com acesso preferencial naqueles países. No caso do acordo com o Chile, as participações são maiores: 10,9% para o Brasil e 17,2% para os demais países do Mercosul.

O Mercosul vem negociando com o Estado de Israel, o CCG e a União Europeia os acordos de livre comércio. Nesses países, o principal competidor externo é a União Europeia, que marca posição em praticamente todos os mercados.

Os resultados contemplados no capítulo terceiro indicaram que, no caso do CCG, seria razoável o Mercosul estabelecer tratativas diretas com a Arábia Saudita, que é o país onde a oferta externa do Mercosul tem maior aderência. Ademais, não há uma interseção forte entre os mercados que o Brasil exporta e os demais países do Mercosul. Os interesses na eleição dos mercados com margem de preferência tarifária tenderiam a ser divergentes no âmbito do Mercosul, no caso de um acordo isolado com a Arábia Saudita. Já no caso dos demais países do Golfo, alguns mercados, tais como o de carne, frutas, máquinas e aparelhos mecânicos e alimentos para animais têm os interesses compartilhados entre os integrantes do Mercosul.

No entanto, existe um número razoável de mercados em que não figuram exportações significativas do Mercosul, mas nos quais o Brasil tem participação razoável. De fato, a decomposição do CCG, entre Arábia Saudita e demais países do Golfo, apresentou graus de interesses diferenciados pelos países do Mercosul, por meio da mensuração dos índices de CPEs. Assim, é desejável, caso avancem as tratativas com respeito ao acordo de livre comércio com o CCG, que os esforços na definição dos mercados com acesso preferencial a serem barganhados sejam concentrados nos mais relevantes e com margem tarifária preferencial significativa. Os resultados indicaram que as possíveis listas de mercados com margens de preferência tarifárias ofertadas pelo CCG traduziram posições conflitantes em relação aos interesses do Mercosul.

Para Israel, os mercados em que os interesses do Mercosul convergem são, em grande número, os mesmos dos países do Golfo. Contudo, entre os 97 grupos de produtos classificados pelo SH, a União Europeia apresenta-se em

53 como o principal competidor, e, nos outros mercados, os competidores internacionais exercem posições majoritárias com participações acima de 20%. Em termos competitivos, esses resultados indicam que as margens preferenciais de acesso a mercados ofertadas pelo Estado de Israel devem ser negociadas pelo Mercosul de modo que seu alcance signifique um novo ordenamento competitivo nos mercados-alvos, favorável às exportações do Mercosul, sob pena de não se estabelecer um relacionamento comercial propício à formação de um livre comércio pleno entre ambos.

No caso da União Europeia, as tentativas de reabilitação do acordo foram incentivadas em 2004, e a União Europeia apresentou uma lista de mercados com margens de preferências tarifárias que chegariam a 100% para a totalidade dos produtos em dez anos. Apesar desses esforços, o acordo não foi ainda efetivado. Na oferta da União Europeia, os mercados que teriam livre comércio estabelecido imediatamente na lista oferecida no ano de 2004 seriam os de produtos com razoáveis conteúdos tecnológicos, como os farmacêuticos, química fina e da área de informática. Nesses setores, o Mercosul não tem competitividade internacional na União Europeia e, portanto, há interesse imediato.

Os resultados alcançados pelos cálculos dos índices de Convergência de Política Externa indicaram que, entre os mercados classificados a 2 dígitos pela SH, 27 grupos de produtos contêm elevada aderência para a negociação compartilhada pelo Mercosul (baixo conflito): 41% do valor exportado pelo Brasil e 83% do valor total exportado pelos demais países do Mercosul para a União Europeia foram destinados a esses mercados. A maioria dessas exportações é de produtos intensivos em fatores naturais e mão-de-obra. Os mercados com “alto grau de conflito” interno no âmbito do Mercosul estão concentrados no interesse brasileiro. Entre eles, os mais relevantes são: pastas de madeira; café, chá e mate; alumínio e suas obras. Nenhum mercado da União Europeia apresentou fluxos comerciais que denotassem qualquer possibilidade de interesse isolado por parte dos demais países do Mercosul.

6. Referências

BALASSA, B. Trade Liberalization and ‘Revealed’ Comparative Advantage. *Manchester School of Economic and Social Studies*, v. 33, n. 2, Blackwell Publishing, 1965, p. 99-123.

BERGOEING, R.; KEHOE, T. J. Trade theory and trade facts. *Research Department Staff Report 284*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, March 2001. (Working Paper). Disponível em: <<http://minneapolisfed.org/research/sr/sr284.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior do Brasil. Secretaria de Comércio Exterior (Secex).

EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

GRUBEL, H. G.; LLOYD, P. J. *Intra-industry Trade: the Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*. London: Macmillan, 1975.

GUIMARÃES, E. P. Padrão de comércio entre o Brasil, China, Índia e alguns países do Sudeste asiático. *Revista de Economia Contemporânea*, Instituto de Economia, UFRJ, v. 3, n. 2, jul./dez. 1999.

_____. Componente tecnológico comparativo das exportações ao Mercosul e ao resto do mundo. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Mercosul: avanços e desafios da integração*. Brasília: Cepal/Ipea, 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook – Globalization and Inequality*. Washington: IMF, 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/text.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

KELLY, R. K. The Impact of Technological Innovation on International Trade Patterns. *Staff Economic Report*, n. 24, Bureau of International Economic Policy and Research, US Department of Commerce, Washington, 1977.

KUME, H.; PIANI, G.; MIRANDA, P. Cotas tarifárias e o impacto sobre as exportações agrícolas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Brasília, 2007, p. 255-273.

LINDER, S. *An Essay on Trade and Transformation*. New York: John Wiley, 1961.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Economic Survey of Mexico 2007. OECD Policy Brief*. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/19/24/39425922.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

_____. *Economic Survey of Mexico*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/6/36/20213236.pdf>>. Acesso em: 2007.

PEREIRA, L. V. *Os Acordos Comerciais no Mercosul com a Comunidade Andina: uma avaliação geral na perspectiva brasileira*. Argentina: Latin American Trade Network, Oct. 2005. (Working Paper nº 52).

PROUDMAN, J.; REDDING, S. *Evolving Patterns of International Trade*. *Review of International Economics*, v. 8, n. 3, Blackwell Publishing, Aug. 2000, p. 373-396.

THE WORLD BANK. *Doing Business 2008*. Washington: The World Bank, Sept. 2007.

TIGRE, P. *Gestão da inovação*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2006.

VENTURA-DIAS, V. *Economic Integration Through North-South Trade Agreements: can Trade Reduce Asymmetries Between United States and Latin American Countries?* Argentina: Latin American Trade Network (LATN), Oct. 2007. (Working paper nº 82).

WITS. The World Integrated Trade Solution. *World Bank*. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/witsweb/>>. Acesso em: 2007.

O Surgimento do *Fair-Trade* na Política Comercial Norte-Americana: Condição Material, Ideias e Instituições

*Filipe Almeida Mendonça*¹

Introdução

A história da política comercial norte-americana é caracterizada por atritos entre duas formas de lidar com o comércio: o protecionismo e o livre comércio. Do pós-Segunda Guerra em diante, os Estados Unidos adotaram uma postura mais livre-cambista em relação ao bloco ocidental. Contudo, a partir da década de 1970, o país entrou em um ciclo de recessão econômica, comumente associado ao enorme déficit no balanço de pagamentos, o que contribuiu para o florescimento de teses declinistas, como a de Arrighi (1997) e Kennedy (1989), entre outros, além de ocasionar o acirramento das críticas às políticas comerciais de cunho liberal adotadas até então, agregando força às demandas protecionistas (Destler, 1986). No entanto, o “Unilateralismo Agressivo” na política comercial norte-americana no final da década de 1980 foi reflexo de uma nova forma de lidar com o comércio denominada “fair trade”. Esta foge ao escopo analítico do protecionismo ou livre-cambismo clássicos. Por meio da Super 301, expressão máxima desta noção de comércio, os Estados Unidos identificavam os principais países que adotavam práticas discriminatórias contra os produtos norte-americanos e que apresentavam grande potencial de

¹ Doutorando em Ciência Política pela UNICAMP. Coordenador Assistente do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU) <<http://www.ineu.org.br>>. Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

elevação das importações deles oriundas, como Japão, Índia, Coreia do Sul e Brasil. O método escolhido para forçar a abertura desses países foi a utilização de retaliações unilaterais.

A década de 1980 é chave para a compreensão das tendências que influenciaram os acontecimentos ocorridos no Congresso norte-americano de 1987, os quais possibilitaram que a noção de “fair trade” alcançasse o auge institucional. As dinâmicas do mercado internacional e o equilíbrio de poder então vigentes não poderiam mais ser tratados da mesma forma que nas décadas de 1950 e 1960. Uma nova rede de ações e reações havia sido criada entre os Estados, o que demandava novos posicionamentos.

No tocante à política comercial, a vitória de Reagan nas eleições de 1981 fez com que os Estados Unidos assumissem, embora não de forma imediata, uma postura mais rígida. A estratégia norte-americana de negociar em âmbito multilateral, por exemplo, foi reformulada para lidar com as novas dinâmicas internacionais e, conseqüentemente, reduzir o déficit norte-americano. Iniciava-se uma estratégia de múltiplas direções (*multitrack*) que, além das rodadas multilaterais, passou a utilizar outros mecanismos, como os acordos bilaterais (com o Canadá e Israel) e, mais tarde, regionais (NAFTA) (GILPIN, 2000)².

Pode-se afirmar que as mudanças mais importantes do governo Reagan na área econômica se deram em três esferas: 1) gastos públicos; 2) política monetária; e 3) política comercial. Com relação aos gastos públicos, houve corte nos programas sociais (US\$110 bilhões entre 1981-84) e um importante aumento dos gastos militares com o projeto “Guerra nas Estrelas”. Com relação à política monetária, houve elevação da taxa de juros e do valor do dólar para combater a inflação. Assim, o governo Reagan deu prosseguimento às políticas implementadas por Paul Volcker ainda no governo Carter (1977-1981), com restrição da oferta de dólares e altas taxas de juros. No que se refere à política comercial, alguns fatores foram essenciais para a mudança no comportamento estratégico de seus formuladores, entre eles: o declínio industrial do país, agravado pela ascensão da Ásia Oriental; o déficit comercial com o Japão, que transformou o maior credor do globo em maior devedor; e o processo de regionalização da Europa Ocidental.

² Esta estratégia tornou-se instrumento de extrema importância para a busca da segurança econômica dos Estados Unidos e foi ampliada de maneira considerável na década de 1990, formando uma densa rede de tratados bilaterais e regionais e entrelaçando os países de maneira complexa.

Esse novo cenário político, implantado principalmente por Reagan, modificou a maneira pela qual os Estados Unidos lidavam com o restante do mundo. Parte da opinião pública norte-americana passou a acreditar que “*strong and reliable American support for a U.S. leadership role in international economic issues has faded*”. Stoga conclui afirmando que “Protectionist feelings are strong, even within sectors of the business community that have traditionally favored free trade.” (Stoga, 1986:80). Enquanto os Estados Unidos mantiveram sua prosperidade, o livre-comércio era viável, mas com a queda relativa da economia do país, as demandas protecionistas ganharam novo vigor. Segundo Destler,

In calendar year 1985, foreign trade suddenly became what it had not been for half a century: one of the central issues in American politics. Democrats sensed opportunity. By charging that a soft-on-foreign-rivals trade policy was deindustrializing the United States, they might undercut two core strengths of President Ronald Reagan: economic recovery at home and ‘standing tall’ in the world. Republicans felt vulnerable, and struck first with their own proposals to be tough on competitors abroad and to restrict import at home (Destler, 1986:96).

A diferença entre as pressões protecionistas desse período e as que ocorreram em 1970-72, 1977-79 e 1981-82 era que os filtros institucionais que protegiam o Congresso pareciam não ter mais o mesmo efeito que tiveram até a década de 1960, por terem sofrido forte deslegitimação em decorrência do déficit comercial, responsável pela reconfiguração da arena política norte-americana. Como veremos na primeira parte deste artigo, essa situação foi agravada pela estratégia da Casa Branca, que incentivou ainda mais a procura por providências no Congresso. Segundo Destler (1986:103), “*The administration was not providing members of Congress with political insulation at a time when they needed it more than ever. So the number of bills soared*”.

Esse cenário possibilitou a criação de mecanismos institucionais agressivos, legitimados pela noção de “*fair trade*”, pois demandavam a abertura de outros países por meio de ameaça. Os defensores desse argumento, de forma distinta das interpretações clássicas de comércio, afirmavam que as práticas desleais deviam ser combatidas por meio de medidas

unilaterais, tornando possível um cenário de livre-comércio. A reciprocidade devia ser exigida pelos países que já se abriram ao livre-comércio, como os Estados Unidos³. Geralmente, tal noção é propagada quando setores norte-americanos são impedidos de entrar em mercados estrangeiros devido a práticas desleais. Baseados nisso, congressistas tais como Gephardt (New York Times, 1988), Bentsen, Danforth, entre outros (Schwab, 1994), defenderam com afincos medidas unilaterais contra países como o Japão.

Embora a transição das idéias livre-cambistas, evidenciada na reciprocidade assimétrica⁴, para o “Unilateralismo Agressivo” tenha suas raízes ainda na década de 1960 e início de 1970⁵, foi em 1988, com a implementação do “*Omnibus Trade and Competitive Act*”, que a “passividade norte-americana” cedeu lugar à necessidade de abertura de novos mercados por meio de medidas unilaterais. A elaboração da Seção 301, entre elas a Super 301, foi um reflexo dessa transição de idéias. Em primeiro lugar, esse mecanismo tinha como objetivo pôr fim à utilização do comércio como instrumento de pressão para atingir objetivos mais gerais de política externa⁶, transferindo-se responsabilidades ao USTR (Bello e

³ Na verdade, esta é uma noção tipicamente norte-americana.

⁴ Baseada na idéia de reciprocidade, a política comercial norte-americana reduzia barreiras comerciais na expectativa de que outros países fizessem o mesmo. Contudo, sabemos que isso não ocorria, o que acabou contribuindo para a queda de poder econômico relativo dos Estados Unidos.

⁵ Em 1960, com a implementação do “*Trade Expansion Act of 1962*”, o Congresso concedeu ao presidente o direito de retaliação em casos injustificáveis ou discriminatórios. Em 1974, a Seção 301 se desenvolveu com a inclusão de novos temas – como serviços – ao seu escopo jurídico, englobando assim todas as exportações norte-americanas. Em 1979, este mecanismo ganha ainda mais força com a inserção em seu arcabouço de assuntos não relacionados diretamente ao comércio. Em 1984, o investimento estrangeiro direto (IED) passou a ser considerado parte integrante da Seção 301, além de garantir ao USTR a capacidade de iniciar petições por conta própria, sem a necessidade de petições de setores privados ou do poder Executivo (Svilenov, 1999:4).

⁶ Vale ressaltar que havia dúvidas quanto a esta interpretação. “*What is the impact of this transfer likely to be? Congress made an important symbolic statement in insisting upon the transfer of authority despite the administration’s strong and repeated objections. [...] However, the change is unlikely to be particularly significant. The trade representative still serves at the pleasure of the president, and therefore is unlikely to take actions of which the president disapproves. The only question – which will be answered in time with experience under the new Section 301 – is whether there may occasionally be cases in which the president may permit the trade representative to take actions that he himself would not take*” (Bello e Holmer, 1990:57).

Holmer, 1990). Segundo, o mecanismo era revestido de capacidade obrigatória de ação, buscando-se torná-lo independente de políticas de governo. Terceiro, a Seção 301 incluiu assuntos como direitos trabalhistas e oportunidades de mercado no critério de práticas desleais de comércio. Dessa maneira, esses temas, que até então eram considerados independentes das questões comerciais, passaram a ser considerados como questões diretamente vinculadas a elas. E por último, o mecanismo ganhara alta agilidade, estabelecendo o prazo máximo de 21 dias para o início dos trabalhos do USTR, evitando-se procedimentos burocráticos desnecessários que poderiam torná-lo inviável.

Ao atribuir essa capacidade ao USTR, os Estados Unidos passaram a definir o que é correto ou incorreto em assuntos de comércio, podendo classificar “supostamente à luz de acordo de comércio ou do GATT, uma prática como ‘insustentável’, e, portanto, sujeita a uma ação final compulsória pelo USTR, antes mesmo de emitido parecer final por aqueles instrumentos legais internacionais” (Arslanian, 1994:85)⁷.

Tal transição de idéias sobre comércio, de “*free trade*” para “*fair trade*”, bem como o adensamento da seção 301, relacionado com mecanismos agressivos e unilaterais, afetaram diretamente as relações de comércio entre o Brasil e os Estados Unidos no final da década de 1980. À luz disto, o principal objetivo deste trabalho é identificar as raízes dessa transição, identificando-se as forças motivadoras e os principais atores envolvidos no processo. Tal compreensão se revela importante na medida em que mudanças desse tipo impactam significativamente o comércio nacional e podem contribuir para a identificação prévia de novas transições, aumentando-se o tempo disponível para a elaboração de estratégias de resposta.

Para atingir o objetivo proposto, discorreremos, inicialmente, sobre a relação entre a condição material, as idéias e as instituições. Em seguida, trataremos dos atores envolvidos nesse processo. Esses dois pontos se mostram essenciais para se compreender o emprego da noção de “*fair trade*” no sistema de comércio dos Estados Unidos na década de 1980, que será discutido na terceira parte do artigo.

⁷ Além dessas quatro inovações proporcionadas pela lei de 1988, houve outras: o mecanismo passou a ser mais consistente, dificultando demandas para o término do dispositivo; o USTR tinha obrigação de elaborar uma espécie de “lista negra” anual avaliando os países praticantes de comércio desleal, destacando as barreiras que impediam a entrada americana, e um *ranking* das barreiras prioritárias, entre outras.

1. Forças Motivadoras da Transição de Política de Comércio

As ideias possuem papel determinante na ação política? Este é um questionamento que se relaciona diretamente com diversas áreas das Ciências Humanas. Nas Relações Internacionais, as análises sobre as ideias foram frequentemente negligenciadas pelo fato de estarem relacionadas com questões consideradas demasiado abstratas, ou por fornecerem explicações incompletas. Tome-se como exemplo o trabalho de Philpott (2001), em que o autor atribui força exagerada ao papel das ideias quando afirma que a ascensão do protestantismo determinou a criação do que se convencionou chamar Sistema de Westphalia.

Contudo, o debate atual entre as escolas racionalista e construtivista tem-se voltado crescentemente para essa questão (Wendt, 1987; Adler, 1999). Embora os interesses tenham maior destaque no campo de estudos das Relações Internacionais, algumas correntes teóricas (reflexivistas, pós-estruturalistas, entre outros) acreditam que as ideias desempenham papel importante na definição e mudança nas ações dos interesses dos atores (vide Adler, 1999; Wendt, 1987; Woods, 1995; Goldstein e Keohane 1993; Ikenberry, 1993). A crescente importância das análises das ideias, quer sejam consideradas variáveis independentes, dependentes ou intervenientes, e, principalmente, o papel hoje desempenhado pelos construtivistas e pelas correntes pós-positivistas têm feito com que esse debate ganhe cada vez mais destaque nos estudos de Relações Internacionais e, conseqüentemente, nos assuntos de Economia Política Internacional.

Nesse contexto, partimos do seguinte pressuposto: na política comercial norte-americana, as ideias relevantes são aquelas potencializadas pelos interesses diretamente ligados à condição material, seja por razões políticas, seja por razões econômicas. Dessa forma, a elaboração de análises de política comercial não depende apenas do campo cognitivo, ou de como os indivíduos ou coletividades entendem o comércio. Trata-se de tentativa de compreender a relação entre a realidade material e as proposições teóricas que buscam mantê-la, alterá-la ou ampliá-la.

Antes de prosseguir, faz-se necessário definir alguns dos termos aqui utilizados. Interesse deve ser entendido como o objetivo ou a finalidade última do lucro material ou ganhos políticos que, por sua vez, visam ao

lucro material⁸; trata-se da lógica do benefício, da vantagem e da manutenção ou alteração da condição material. Esta, por sua vez, deve ser compreendida como o ponto de partida, ou seja, a realidade material presente, a situação econômica pura e simples. Já uma idéia de política de comércio representa o elo abstrato entre a condição material e o benefício econômico.

Como a condição material e as ideias de comércio se relacionam? Existem basicamente três formas distintas de abordar as ideias. Alguns teóricos, como Salant, afirmam que as mudanças que ocorrem nelas se baseiam em processo de aprendizagem ou adaptação (Salant, 1989:29). Assim, novas ideias surgem e se desenvolvem quando as circunstâncias sofrem variações⁹. Ao que tudo indica, para esses autores, as ideias são desvinculadas de qualquer interesse material, o que torna suas análises demasiado subjetivas (Adler, 1999). Já os teóricos estruturalistas afirmam que as ideias que prevalecem são aquelas que expressam a posição do Estado na hierarquia do Sistema Internacional. Dessa forma, as ideias dominantes são aquelas favorecidas pelos Estados dominantes e/ou aquelas que melhor incorporam o interesse nacional desses Estados (Cox, 1987; Krasner, 1985; Gill, 1990). Os teóricos que trabalham com política doméstica, por seu turno, fundamentam suas análises nos grupos de interesse (Milner, 1997). O grupo que possui maior capacidade de influência no jogo político terá naturalmente suas idéias vinculadas a um maior número de atores ou instituições, o que selaria a influência do grupo para atingir seus objetivos.

Independentemente da corrente teórica adotada, essas diferentes abordagens possuem algo em comum: existe uma hierarquia dinâmica que abrange tipos diferentes de ideias. Em vários sistemas (econômico, político ou internacional), podemos encontrar concorrência entre idéias (Vide Biersteker, 2000). O processo de formulação de política comercial norte-americano também está sujeito a esse tipo de nuances. Neste caso, as ideias

⁸ Um grupo desinteressado, na maioria das vezes, não consegue ver a relação entre determinada ação política e a sua condição material sem a presença de ideias que o levam a chegar a essa conclusão. As ideias, por sua vez, são frequentemente apregoadas pelos grupos de interesse que têm de fato sua condição material afetada diretamente por determinada questão. No processo legislativo que culminou com a elaboração da Super 301, os dois grupos estiveram presentes e agiram de maneira apartidária para criar um mecanismo que revigoraria o posicionamento econômico dos Estados Unidos.

⁹ Um problema inerente desta abordagem é que não explica por que ideias existentes por muito tempo assumem a liderança na hierarquia das ideias nem por que circunstâncias diferentes geram soluções diferentes (Woods, 1995:168).

mudam quando as disposições da condição material se alteram, afetando os interesses; conseqüentemente, tais mudanças se refletem na política comercial norte-americana. Em outras palavras, as alterações ocorridas na condição material da economia doméstica dos Estados Unidos na década de 1980 foram importantes para o fortalecimento de demandas favoráveis à elaboração de um *Trade Act* responsável pela reformulação do relacionamento comercial do país com o resto do mundo. Impossibilitado de aprovar medidas protecionistas em larga escala, devido ao papel desempenhado pelos Estados Unidos na economia internacional, o Executivo norte-americano cedeu aos argumentos do Congresso baseados na ideia de “*fair trade*”.

Embora a condição material seja o motivo principal aqui considerado para que ocorram mudanças na hierarquia de ideias em assuntos comerciais, é importante frisar que não há consenso na literatura a respeito de mudanças na hierarquia de ideias. Entretanto, três questões merecem destaque.

Em primeiro lugar, os momentos de tensão, conflito, choque ou crise são ideais para a propagação de ideias alternativas, tendo em vista que, em outros contextos, dificilmente uma ideia seria substituída. “*These crises*”, afirma Legro (2000: 263), “*are depicted as a type of collective electroshock therapy that jolts societies out of their extant modes of thought and gives them new ways of dealing with the world*”. Vale lembrar que, no campo comercial, a crise é necessariamente material. Nessa mesma lógica, Goldstein discorre sobre como a crise contribui para a ascensão de ideias alternativas, ao afirmar que a história da política “[...] *makes it clear that when the economy flourishes there is little incentive to change policy, whatever the objective merits. If, in contrast, existing policy confronts hard times, it is abandoned, again regardless of its economic merits*” (Goldstein, 1988: 179).

Ikenberry (1993) também reconhece a especificidade dos momentos de crise. Segundo o autor, “*at a critical turning point, such as the end of a major war, structures of power and interests matter – just as they always do. But at these turning points, uncertainties about power structures and unhappiness with past or current definitions of interests provide openings for rethinking*” (Ikenberry, 1993:59). Ainda discorrendo sobre o assunto, o autor afirma que “[...] *particular historical moments can provide expert groups wielding new policy approaches and philosophies with opportunities to decisively shape a government’s conception of the national interest*” (Ikenberry, 1993:60).

A relação entre a expectativa e o objetivo é outro condicionante importante que facilita a transição de ideias (Legro, 2000). Grupos aderem a novas ideias devido à expectativa de que uma nova diretriz proporcionará a consecução de um objetivo esperado, ao contrário da inércia. Objetivos não realizados alteram a hierarquia das ideias, o que pode contribuir para alterações nas instituições norte-americanas. Em outras palavras, não atingir um objetivo demandado pelos poderosos grupos de interesse por meio de uma ideia dominante (e são esses grupos que a tornam dominante) colabora para a intensificação de debates alternativos. A esse respeito, Ikenberry afirma que *“dissatisfaction with past policy creates a new willingness by political leaders to reevaluate their interests, goals, and doctrines; disruptions and breakdown of rules and institutions create a need for non-incremental decision making. And the collapse of old political coalitions requires a search for new coalitions”* (Ikenberry, 1993:83).

Em terceiro lugar, as instituições são também capazes de influenciar diretamente a hierarquia de ideias. No campo das políticas comerciais, as instituições podem interferir na agenda disponível para os grupos de interesses (Vigevani, 1995). Ao mesmo tempo, a aceitação de um tipo específico de política, ao se generalizar a ponto de dominar a hierarquia das ideias, tende a materializar-se em mecanismos legais por meio do processo legislativo, fenômeno aqui denominado de institucionalização (ou materialização) das ideias em mecanismos legais. Em outras palavras, mecanismos legais ou institucionais possuem a capacidade de defender as ideias que os geraram; consequentemente, estas acabam estrangendo a sociedade e o governo¹⁰ mesmo que a hierarquia das ideias seja alterada novamente. (Goldstein, 1988). Este é um dos motivos que possibilitam a manutenção de diretrizes ambíguas no *design* institucional de comércio dos Estados Unidos. Além disso, esse paradoxo nos faz concluir que todas as mudanças conceituais significativas necessitam necessariamente de rupturas institucionais. Fica evidente, em suma, que as ideias daqueles que constroem as leis e as forças sociais que lhes dão sustentação política são de extrema importância para a dinâmica de fluxos e refluxos entre a hierarquia de ideias e as instituições.

¹⁰ O esquema de Goldstein (1988) parece ser incompleto para os propósitos deste trabalho. Acreditamos ser necessário enfatizar a condição material como força primeira com condições de alterar a hierarquia das ideias. Uma vez inserida a dimensão material, esse esquema se torna ainda mais relevante. Vale ressaltar também que Goldstein (1988) não ignora a condição material, porém este não é o foco do seu trabalho.

Na segunda metade da década de 1980, as soluções oferecidas pelos intelectuais da época eram muitas, e os enfoques teóricos, divergentes (vide Gordon, 1986; Cline, 1989). Contudo, era consenso que o déficit se tornara insustentável e que algo deveria ser feito. Também era consensual que a década de 1980 deveria ser tratada de maneira diferente, não havendo mais espaço para o internacionalismo nos moldes da década de 1960. Uma mudança substancial no posicionamento norte-americano era extremamente desejada pelo Congresso. Hughes exemplifica bem essa lógica ao afirmar que:

Today these internationalist impulses have pretty well exhausted themselves in mainstream American political life. Traditional internationalist themes are no longer significant outlets for political idealism in the United States. Instead, they are the objects of derision and contempt. [...] But officially dominant U.S. attitudes are now anti-internationalist (Hughes, 1986:25-6).

Este é um dos motivos que levou Destler a concluir que “*trade imbalance begets political imbalance*” (Destler, 1986:101). No âmbito do arcabouço teórico deste trabalho, isto significa dizer que a condição material é o ponto de partida para a ação política. Isto porque os setores afetados materialmente pressionavam por mudanças no posicionamento da administração. No caso em questão, políticas protecionistas eram exigidas por vários setores da economia norte-americana. Essas demandas não demoraram a entrar na agenda do Congresso. É importante frisar que àquela altura a redução do déficit comercial, fundamentada no campo das ideias, era considerada o principal meio para a retomada da prosperidade norte-americana¹¹. Tal cenário influenciou a maioria das soluções que surgiram no Congresso: a reforma do GATT baseada na reciprocidade, o protecionismo puro e simples e a abertura do mercado de exportação. A combinação dessas soluções ensejou o nascimento da Super 301.

¹¹ Destler deixa isso claro ao afirmar: “In fact, early in that period there developed a near-universal, bipartisan consensus in the congressional trade community that the White House was doing nothing about the trade problem and perhaps did not even recognize its existence. Most legislators saw the overvalued dollar as the prime cause of yawning trade deficits. [...] These legislators also saw the low priority he [the president] gave to attacking the egregious budget deficit, which was in turn the strong dollar’s primary cause. Or if they looked at specific trade issues, they saw a president reluctant to take the initiative in fighting foreign import restrictions and export subsidies” (Destler, 1986:102).

Em resumo, dois fenômenos merecem atenção especial: a atuação das ideias potencializadas pela condição material em deterioração (crise; descompasso entre expectativa e objetivo) e as mudanças de diretrizes nas instituições envolvidas. A interação entre as duas variáveis é de extrema importância para a compreensão do “Unilateralismo Agressivo” norte-americano, suas diretrizes e constrangimentos e, conseqüentemente, seus impactos sobre o Brasil. Vale notar que a estrutura¹² econômica internacional também interfere nessa dinâmica, uma vez que afeta diretamente a condição material dos atores relevantes.

2. Grupos de Interesse e o Estado: a Atuação dos Atores na Transição de Política de Comércio

O período denominado “Unilateralismo Agressivo” da política comercial norte-americana não responde, apenas, ao jogo político doméstico. Além do papel da condição material, o Estado norte-americano representado por uma cúpula dirigente (Casa Branca, Departamento de Estado, Departamento de Comércio, USTR, entre outros) que mantém diretrizes de longo prazo também teve papel significativo bem como autonomia. Este vetor não pode ser ignorado. No período em questão, a Super 301, expressão máxima da noção de “*fair trade*”, foi produto do esforço do Congresso norte-americano de harmonizar os interesses diversos da economia doméstica norte-americana com os interesses de Estado, fundamentalmente políticos e estratégicos. Antes de prosseguir, cabe aqui uma pequena revisão das principais abordagens teóricas que tratam da relação entre grupos de interesse e o Estado.

Para os propósitos deste trabalho, são duas as principais correntes teóricas que buscam relacionar a política doméstica com a política de Estado: (1) teorias que enfatizam o jogo político doméstico em detrimento do Estado; (2) teorias que enfatizam o Estado como ator autônomo. Afora essas correntes, existem outras, com características diferentes e que, embora não abordadas com intensidade neste artigo, não podem ser desconsideradas. Além disso, a divisão em duas correntes obedece, neste artigo, a função meramente organizacional, uma vez que agrupar diferentes autores em um grupo coeso é tarefa extremamente difícil sem se ignorar as especificidades de cada autor.

¹² Entendem-se por “estrutura” os constrangimentos impostos a um ator por fenômenos exógenos.

Teorias com ênfase no jogo político doméstico

Esta tem sido a abordagem mais utilizada para analisar as principais diretrizes de comércio dos diferentes países. Segundo esta perspectiva, a política comercial é uma das respostas dadas ao jogo político doméstico. Neste cenário, grupos de interesse, como empresas, multinacionais, bancos etc., pressionam a máquina estatal a agir de determinada forma por meio de instrumentos de pressão, como lobby (Putnam, 1988; Evans, 1993; Moravisk, 1993). Outras forças, tais como *grass roots lobbying* (Cintra, 2005) e sistema eleitoral (Morrow, 1991), também possuem relevância, pois são instrumentos importantes para dominar ou influenciar a máquina pública.

Desse modo, o Estado deixa de ser um ator autônomo. Todas as suas ações obedecem às demandas internas. Os grupos mais bem organizados possuem maior capacidade de transferir suas demandas ao Estado. Uma vez que o façam, as políticas de comércio passam a refletir os interesses defendidos por esses atores.

Para os autores desta perspectiva não existe nada que se aproxime de um interesse nacional coeso, algo que possa ser definido como pertencente a um bem geral do Estado. Existem, de fato, vários interesses que buscam, de uma forma ou de outra, transformar suas demandas particulares em política de Estado. Em outras palavras, o interesse nacional nada mais é do que a existência de um interesse particular que conseguiu sobressair-se a ponto de controlar a máquina pública (Moravisk, 1993).

Putnam, com a Teoria dos Jogos em Dois Níveis, é um dos principais autores que examinam o jogo político doméstico. Segundo o autor, existe uma relação direta entre o nível doméstico e o nível estatal. Da mesma forma que um negociador precisa barganhar com outros Estados (Nível I), precisa negociar também com as diversas forças presentes no cenário político doméstico (Nível II). *Win-set* é um dos principais conceitos desenvolvidos pelo autor. Trata-se do alcance das propostas de uma negociação, tanto propositivas quanto defensivas, consideradas positivas pelos grupos domésticos. Segundo o autor, o tamanho do *Win-set* depende do jogo político doméstico. Baseado nesses pressupostos, o autor busca relacionar os dois níveis, focalizando as duas hipóteses centrais: “*The smaller the win-set, the greater the risk that negotiations break down*” e “*A small win-set can be a bargaining advantage*” (Putnam, 1988:438-40)

Tomando esses argumentos como pressupostos, alguns autores acreditam que é preciso criar meios que conectem os diferentes setores domésticos com o Estado. Esses mecanismos de acesso garantiriam uma concorrência mais direta para dominar a máquina pública, garantindo o acesso de setores menos favorecidos. O USTR, no caso americano, tem sido citado como exemplo desta ligação entre o que é particular, o jogo político doméstico, e o que é público, o Estado (Vigevani *et al.*, 2005).

Por essa ótica, Estados que não garantem mecanismos de acesso claramente definidos tendem a estar em desvantagem, uma vez que as políticas adotadas pela máquina pública tendem a não refletir as demandas domésticas de maneira eficaz, prejudicando-se a economia doméstica. Esta é a lógica de Putnam, expressa pela Teoria dos Jogos em Dois Níveis. O Brasil é um dos exemplos citados (vide Oliveira, 2007), pois entende-se que a formulação de política internacional brasileira acontece de modo autônomo dos interesses domésticos. No tocante à política comercial, seria interessante criar alguma agência nos moldes do USTR norte-americano, garantindo-se, assim, o acesso do privado ao público no cenário político brasileiro.

Allison (1969) também trouxe contribuições importantes para este tipo de abordagem doméstica, muito antes de Putnam. Aquele autor desenvolveu três tipos ideais para analisar a crise dos mísseis em Cuba, conhecidos como os três modelos de Allison, destacando-se o segundo e o terceiro modelos¹³. O segundo modelo, denominado ‘organizacional’, entende as organizações intraestatais como as unidades básicas de análise. Assim, o governo não é mais considerado um ator unitário, pois existe ao seu redor uma constelação de organizações, cada uma com um interesse próprio, com prioridades, percepções e questões diferentes. O principal objetivo dessas organizações é garantir o orçamento, a sobrevivência ou a cooptação de poder. Segundo o autor, “*government consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own [...]*”

¹³ O primeiro modelo foge das questões abordadas neste tópico e se encaixa melhor no próximo. Denominado Estatal, o governo é unitário e as ações são tomadas de forma puramente estratégica. A segurança, assim, tem prioridade e a noção de racionalidade, tal como nos ensina a Teoria dos jogos, é o elemento básico das decisões. Nas palavras do autor, esta abordagem “provides for rational discipline in action and creates astounding continuity in foreign policy which makes American, British, or Russian foreign policy appear as an intelligent, rational continuum... regardless of the different motives, preferences, and intellectual and moral qualities of successive statesmen” (Allison, 1969:692).

governments perceive problems through organizational sensors. Governments behavior can therefore be understood according to a second conceptual model, less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior” (Allison, 1969:698).

O terceiro e último modelo de Allison denomina-se “Individual”. Neste nível, os principais atores são os indivíduos que ocupam uma posição de importância no governo, da qual podem influenciar diretamente a adoção de determinada decisão. Questões tais como personalidade, capacidade de barganha, habilidade política, vontade pessoal, entre outras, assumem relevância. Segundo o autor,

Man share power. Men differ concerning what must be done. The differences matter. This milieu necessitates that policy be resolved by politics. What one nation does is sometimes the result of the triumph of one group over others. More often, however, different groups pulling in different directions yield a resultant distinct from what anyone intended. What moves the chess pieces is not simply the reasons which support a course of action, nor the routines of organizations which enact an alternative, but the power and skill of proponents and opponents of the action in question (Allison, 1969:707).

Outro autor que considera o cenário doméstico é John S. Odell. Ao analisar o papel da ameaça nas negociações internacionais, Odell afirma que sua utilização de forma bem-sucedida é resultado da política doméstica. “*The effects of coercion attempts vary, and one thing they depend upon is internal politics*” (Odell, 1993). Charles Maier (1978), embora com menor ênfase, também parece inserir-se neste grupo. Ao analisar a construção do sistema econômico do pós-Segunda Guerra, o autor conclui que “*the construction of the post-World War II Western economy under United States auspices can be related to the political and economic forces generated within American society*” (Maier, 1978:24).

Katzenstein também chama a atenção para este nível de análise. Segundo ele, existem três formas de lidar com a questão: por meio do paradigma nacionalista, do paradigma realista e do paradigma neoliberal. Segundo o autor:

Content and consistency of foreign economic policies result as much from the constraints of domestic structures as from the functional logic inherent in international effects. A correct determination of the relative weight of international and domestic factors is one of the keys to an adequate analysis of international politics. Although domestic and international forces are complementary rather than competing in their impact on foreign economic policies, it appears that on questions of the international economy international politics can no longer be adequately analyzed from the lofty heights of the international system alone. The political causes and consequences of many current international problems of the international economy should instead be interpreted as well from the perspective of domestic politics (Katzenstein, 1976:45).

Teorias com ênfase na autonomia do Estado

São diversas as correntes teóricas que buscam salientar as ações de Estado. Não podemos, certamente, agrupar todos os autores num grupo coeso, pois diferem em muitos pontos. Contudo, o seguinte aspecto os une: todos garantem, em maior ou menor grau, poder autônomo aos Estados com maior intensidade do que os autores citados no tópico anterior.

O Realismo Clássico é uma das mais influentes escolas a lidar com essa questão. Para ele, o Estado difere fundamentalmente da sociedade. Isto quer dizer que não existe uma relação direta entre o jogo político doméstico e o Estado, pois o último possui autonomia exclusiva para tomar as decisões. Basicamente, as principais premissas que baseiam a tradição Realista são: o Estado é o único ator e é caracterizado como unitário e racional e a política não se baseia em princípios morais. A razão de Estado prevalece, bem como a soberania em assuntos domésticos. Sendo esta a natureza de todos os Estados, o Sistema Internacional é anárquico. Além disso, o Realismo parte do pressuposto de que os Estados são unidades políticas integradas, e que, se não houver tal integração, cabe ao Estado criá-la. Assim, o Estado é o único ator influente nas Relações Internacionais, separando-se de forma rígida a dinâmica interna da internacional. A segurança é central para a manutenção do Estado e de total controle deste. Todos esses argumentos, em maior ou menor grau, estão presentes nos seis pontos de Morgenthau (2003), um dos principais autores desta corrente.

Entretanto, tal abordagem sofreu mudanças para adequar-se a novos desafios impostos pela nova dinâmica dos acontecimentos internacionais desde a década de 1980. Waltz, por exemplo, alterou alguns pressupostos do Realismo Clássico para avançar no debate, modificando a dinâmica motivacional da ação (Shimko, 1992:294)¹⁴. Acreditamos que isso se deu por motivos científicos e metodológicos, como no caso de Waltz, e por mudanças na estrutura econômica internacional, em que os Estados Unidos ocuparam papel central, como no caso de Gilpin (2004) e Ikenberry (1996). Contudo, o resgate do Realismo, denominado Neorealismo, também não forma um grupo coeso, como pressupõem alguns acadêmicos para fins didáticos. Tal grupo também possui variações. Assim, se existe o Neorealismo Estrutural de Waltz, há a Política Econômica Internacional Neorrealista, encabeçada por Gilpin. Por isso, é preciso ter em mente não ser possível falar em Neorealismo, como muitos autores fazem, mas, sim, em “Neorealismos”, pois os distintos autores que comumente são enquadrados nessa categoria possuem diferenças fundamentais.

Talvez a principal contribuição do Neorealismo waltzaniano tenha sido trazer o nível estrutural para o debate. Isto significa que as unidades intraestatais são totalmente ignoradas e perdem, se compararmos com os teóricos da política doméstica, o papel de destaque na formulação de políticas, não recebendo aqui nenhum papel. As características dos Estados, suas peculiaridades, o sistema político, os tipos de instituições, a religião etc. deixam de ser relevantes. O que importa para esse autor é a localização posicional dos Estados, uns com relação aos outros. A esse respeito, Waltz afirma que

‘Relação’ significa a interação das unidades e a posição que elas ocupam entre si. Para definir estrutura é necessário ignorar como as unidades se relacionam entre si (como elas interagem), concentrando-se em como elas se posicionam em relação às outras (como elas se arrumam e se posicionam). Interações, com já insisti, ocorrem no

¹⁴ A natureza do homem deixa de ser a força motivadora, como nos ensina Morgenthau (2003), e a estrutura internacional assume esse papel. A este respeito, Waltz afirma que “um sistema é composto de uma estrutura e de unidades interagindo. A estrutura é o amplo sistema componente que torna possível pensar em um sistema como um todo” (Waltz, 2002:79). Logo em seguida, o autor conclui que “abstrair atributos das unidades significa deixar de lado questões sobre tipos de líderes políticos, instituições econômicas e sociais e acordos ideológicos que os Estados podem ter” (Waltz, 2002:80).

nível das unidades. Como as unidades posicionam-se em relação às demais, a forma que elas são posicionadas ou arranjadas, não é propriedade das unidades. O arranjo das unidades é uma propriedade do sistema” (Waltz, 2002:80).

A formulação teórica de Waltz, em suma, difere em muito daquelas dos teóricos da política doméstica. Assim, no Realismo Clássico, o Estado é o ator principal e possui autonomia em questões internacionais, salvo os constrangimentos impostos pela estrutura. Questões domésticas são desconsideradas.

Na perspectiva estrutural, outros dois autores, além de Waltz, merecem destaque. O primeiro deles é Krasner. Em seu texto “State Power and the Structure of International Trade”, o autor afirma que “interdependence is not seen as a reflection of state policies and states choices (the perspective of balance-of-power theory), but as a result of elements beyond the control of any state or a system created by states” (Krasner, 2000:19). Baseado nisso, o autor afirma que a política comercial dos Estados é definida pelo poder dos Estados e pelo interesse destes em maximizar as metas nacionais. Para os propósitos deste artigo, faz-se necessário destacar a relação entre a distribuição de poder e o grau de abertura no comércio internacional feita pelo autor (a tabela abaixo sintetiza este argumento). Assim, a política comercial dos Estados varia de acordo com as movimentações estruturais, e não como resultante de pressões domésticas.

Tabela 1: “Probability of an Open Trading Structure with Different Distribution of Potential Economic Power”

“Level of Development of States”		“Size of States”		
		“Relatively Equal”		“Very Unequal”
		“Small”	“Large”	
		“Moderate-High”	“Low-Moderate”	“High”
	“Equal”			
	“Unequal”	“Moderate”	“Low”	“Moderate-High”

(Krasner, 1976:323)

Ikenberry é outro autor que aborda a dimensão estrutural, embora com importantes diferenças de Waltz e Krasner. Segundo ele, “at key historical junctures hegemonic states can create an entire political formation that takes us beyond the dichotomy of domestic and international by seeking to align the two” (Ikenberry, 1996:298). Um dos argumentos centrais do autor é que o Estado, principalmente o hegemônico, tenta materializar externamente um sistema que ele busca manter internamente. O Estado, para o autor, é quem merece o foco da análise, contudo não podemos ignorar o jogo político doméstico completamente, como fez Waltz. Isto porque a ação do Estado se dá entre as demandas domésticas e as internacionais. Segundo o autor,

Our view is that the activities and choices of state officials, situated between these domains, are particularly important. We assume that state officials have both international and domestic goals, and we are interested in the ways they pursue domestic goals within the international system and international goals within the domestic system (Mastanduno, Lake e Ikenberry, 1989:459).

Em suma,

Policy made in one arena spills over into the other. Governments act at home to meet international challenges and abroad to solve domestic problems, often simultaneously. What are needed are conceptual frameworks that address not only the impact of one on the other, but the interplay between domestic and international factor (Mastanduno, Lake e Ikenberry, 1989:458).

Sem se desvincular de seus esforços teóricos anteriores, como a Teoria da Estabilidade Hegemônica, Robert Gilpin (2004), assim como Waltz (2002), Krasner (1979) e Ikenberry (1996), reconhece a estrutura internacional¹⁵

¹⁵ Entretanto, Gilpin tem mais facilidade para lidar com a mudança do que Waltz. Sua Teoria da Estabilidade Hegemônica prevê a alternância de potências hegemônicas o que pode alterar de maneira significativa as regras do Sistema Internacional (Gilpin, 1988). O próprio Gilpin reconhece diferenças significativas entre sua obra e a de Waltz: “This problem may be illustrated by a brief consideration of Waltz’s and my own last books. In his Theory of International Politics, Waltz employs a theoretical framework that is, to use Brian Barry’s useful formulation, essentially ‘sociological’: Waltz starts with the international system and its structural features

como um importante nível de análise para a compreensão da política comercial dos Estados. Tanto o Realismo Estrutural de Waltz quanto a Política Econômica Internacional de Gilpin apontam o Estado como ator principal. Os dois teóricos veem a política como um meio para se atingir um fim, desprovida de moralidade, em cenário de “autoajuda”. Contudo, tais autores divergem no debate sobre o equilíbrio entre segurança e economia.

Gilpin define poder como capacidade militar, econômica e tecnológica. Assim, a natureza do Estado continua sendo a mesma (busca por sobrevivência em um cenário de “autoajuda”), mas nem sempre gastos militares terão prioridade sobre assuntos econômicos, uma vez que esse último também é uma forma importante aquisição de poder. Esta diferenciação é respeitável, embora sutil, porque abre o leque para a ascensão de novas variáveis no trabalho de Gilpin deixadas em segundo plano por Waltz, como a utilização da política comercial como ferramenta para agregar poder. Embora essas abordagens diverjam em importantes questões, todas elas reconhecem a existência de um interesse nacional não definido exclusivamente como resultado do jogo político doméstico.

Leo Panitch (2000) também atribui ao Estado grande autonomia. Ao discorrer sobre o processo globalizante, usado por muitos como exemplo da falência da autonomia dos Estados, o autor afirma que o Estado permanece importante e que a globalização é resultado de suas ações autônomas. É isto que o autor quer dizer ao afirmar que “*the process of globalization, far from dwarfing states, has been constituted through and even by them*” (Panitch, 2000). Assim, a mobilidade do capital, o fim das barreiras ao comércio, as privatizações, entre outros, embora sejam desafios importantes, não minaram por completo a autonomia dos Estados.

Krasner (1979), em outra oportunidade, chega a afirmar que o Estado, representado por uma cúpula dirigente, possui interesses próprios que podem ou não se adaptar às demandas internas. Assim, não são todos os casos em que as ações de Estado respondem diretamente aos interesses domésticos. Isso é reflexo da autonomia do Estado.

in order to explain certain aspects of the behavior of individual states. My War and Change in World Politics emphasizes the opposite approach, namely, that of economic or rational choice theory: I start with individual state actor and seek to explain the emergence and change of international systems” (Gilpin, 1986:303).

Em algumas questões, essa cúpula dirigente tem mostrado certas preferências que perduram no tempo e não obedecem às mudanças de governo. Isso mostra que as políticas adotadas pelo Estado nessas situações obedecem aos interesses políticos, e não apenas aos grupos de interesse domésticos. Em outras palavras, não se podem desconsiderar as opções geoestratégicas dos Estados, que costumam utilizar a política econômica ou comercial como um de seus instrumentos. Segundo Krasner, “*U.S. leaders have been more concerned with general political objectives than with specific economic ones. They often ignored the positions taken by large private corporations*” (Krasner, 1978). Segundo o autor, existe um interesse nacional representado pelo Estado que não necessariamente responde aos interesses políticos domésticos, embora este nível possa constranger seu campo de ação.

For operational purposes the state can be conceived of as comprising those central governmental institutions that are charged with protecting the general well-being of the society and are relatively insulated from particular group pressure. For the United States, the White House and the State Department are the most obvious candidates (Krasner, 1978).

Outro autor importante que não pode deixar de ser mencionado é Peter Gowan. Segundo ele, existe uma dimensão estratégica de Estado que não pode ser ignorada. Ao discorrer sobre o fim do sistema Bretton-Woods, o autor afirma que “o país não é, naturalmente, simplesmente os seus políticos eleitos: eles vêm e vão, mas o país deve permanecer, e a tarefa dos funcionários públicos graduados é a de apresentar os fatos a seus chefes políticos: os fatos sistêmicos da situação e interesses do país dentro de um horizonte de tempo maior do que o ciclo eleitoral” (Gowan, 2003:108). Em outra oportunidade, ao discorrer sobre as políticas pró-Japão e Europa adotadas pelos Estados Unidos no imediato pós-guerra, o autor afirma que “*this turn was thus not simply the spontaneous outcome of market decisions by capitalists. They were concerted efforts in the field of state strategy*” (Gowan, 2007:15). A divisão feita pelo autor demonstra que existe uma dimensão estratégica que não responde aos interesses dos capitalistas, ou seja, dos grupos de pressão.

Embora esses autores possuam diferenças significativas, todos eles conferem ao Estado, com maior ou menor intensidade, certo poder autônomo. Para eles, à exceção de Waltz, a autonomia dos Estados pode ser minimizada por meio de demandas internas, mas não de maneira completa, sempre havendo espaço para a atuação do Estado. Além disso, esses autores afirmam que a estrutura internacional também pode restringir a autonomia dos Estados e, conseqüentemente, moldar a política comercial.

3. Demandas Domésticas, Interesse de Estado e “Fair Trade”

Como vimos, a década de 1980 assistiu ao crescimento da preocupação norte-americana com o seu balanço de pagamentos. Os congressistas daquele país começaram a considerar essa questão com mais cuidado, devido à consolidação da impressão, tanto pelo Congresso quanto por vários outros atores domésticos, de que o déficit comercial norte-americano era resultado de restrições impostas aos produtos do país no exterior. Tal situação se deu de acordo com a lógica apresentada na primeira parte deste trabalho, isto é, condição material, idéias e instituições.

Tais alterações, entretanto, não podem ser entendidas considerando-se apenas o jogo político doméstico. No caso em questão, é evidente a influência que diversos grupos de pressão tiveram, principalmente por meio do Congresso. Contudo, a administração alterou o rumo das negociações, buscando uma medida alternativa que respeitasse, ao mesmo tempo, tanto as demandas domésticas quanto os objetivos externos. A Super 301, embora não tenha sido criação da administração, e, sim, do Senado, significou uma vitória para aquela. Isto porque foi possível evitar medidas puramente protecionistas, fortalecendo-se um vetor alternativo denominado “fair trade”.

Essa ideia é produto da interação entre demandas domésticas e demandas de Estado, bem como da passagem do internacionalismo para o nacionalismo econômico, muito embora se trate de um nacionalismo econômico diferente, que foge ao escopo analítico do protecionismo clássico. Por meio da Super 301, os Estados Unidos identificam os principais países que adotam práticas discriminatórias aos produtos norte-americanos e que, por este motivo, são grandes importadores potenciais. O método escolhido para forçar a abertura desses países para os Estados Unidos foi a utilização de retaliações unilaterais. Desta maneira, seria possível responder de forma contundente às demandas políticas domésticas, sem – é bom frisar – minar a abertura do sistema de

comércio internacional, objetivo histórico do Estado norte-americano (Vigevani *et al.*, 2005).

Em suma, a noção de “fair trade” foi materializada em mecanismo institucional após intensos debates na Câmara, no Senado e na administração. Para os grupos domésticos, o objetivo era produzir impacto significativo nas diretrizes de comércio dos Estados Unidos, embora muitos autores afirmassem que o documento em nada contribuiria para uma melhora substancial na posição material do país (Arslanian, 1994; Svilenov, 1999). Contudo, as diretrizes de Estado tinham por objetivo absorver as demandas domésticas sem prejudicar a abertura do sistema de comércio internacional.

Foram quatro, basicamente, as vitórias angariadas pelos atores domésticos no caso em questão. A primeira foi a realocação de funções quanto à implementação dos mecanismos da Super 301. O USTR, e não mais o Presidente, passou a ser responsável pelas investigações de países estrangeiros. Cabia a esse órgão a decisão de utilizar ou não o dispositivo (Vide Bayard E Elliott, 1994:29).

As interpretações dessa alteração parecem chegar à mesma conclusão: tratava-se de tentativa de pôr fim à utilização do comércio como instrumento de pressão para atingir objetivos de política externa considerados relevantes. Arslanian (1994:84) afirmava que essa alteração visava “aumentar a responsabilidade do USTR nos processos de utilização da 301, evitando-se, com isso, o envolvimento de considerações de natureza mais ampla [...] como política externa, segurança nacional e políticas domésticas”. Contudo, é bom ter em mente que o USTR é nomeado pelo Presidente e, por isso, os ganhos efetivos que tal alteração trouxe aos interesses domésticos ainda carecem de análises mais detalhadas. Em outras palavras, a alteração não representou um golpe na autonomia do Estado. A respeito, Bello e Homer (1990:57) afirmam que:

What is the impact of this transfer likely to be? Congress made an important symbolic statement in insisting upon the transfer of authority despite the administration's strong and repeated objections. [...] However, the change is unlikely to be particularly significant. The trade representative still serves at the pleasure of the president, and therefore is unlikely to take actions of which the president disapproves. The only question – which will be answered in time with experience under the new Section 301 – is whether there may occasionally be

cases in which the president may permit the trade representative to take actions that he himself would not take (Bello e Holmer, 1990:57).

A segunda alteração que merece destaque se refere à capacidade compulsória conferida ao USTR. Constatada a violação de direitos norte-americanos com práticas desleais de comércio, o USTR passaria a deter capacidade obrigatória para agir. Este era um dos pontos defendidos por Danforth (*Apud* Bello e Holmer, 1990:58), que chegou a afirmar em um “*hearing*” que “*unless we at least sometimes actually enforce the law, there is no credibility [...] I think that if you never retaliate, I think that if the referee never blows the whistle on a foul, there is no way to stop fouls*”¹⁶. Ao atribuir essa capacidade ao USTR, os Estados Unidos passaram a definir o que é correto ou incorreto em assuntos de comércio, podendo determinar “supostamente à luz de acordo de comércio ou do GATT, uma prática como ‘insustentável’ e, portanto, sujeita a uma ação final mandatária pelo USTR, antes mesmo de emitido parecer final por aqueles instrumentos legais internacionais” (Arslanian, 1994, p. 85). Assim, esperava-se coibir práticas desleais de comércio que impactavam a balança comercial¹⁷.

Aqui também é difícil afirmar que a administração sofreu uma derrota, tendo em conta a proximidade com o USTR. Pelo contrário, tal alteração pode ter fortalecido o Estado norte-americano, legitimando ações agressivas contra outros Estados por meio de mecanismos internos. Neste particular, a lógica do *Win-set* parece fazer sentido, restringindo-se a área de ganho e aumentando-se a agressividade dos Estados Unidos em negociações internacionais (Putnam, 1988).

¹⁶ O senador George J. Mitchell (D-Maine) (*apud* Bello e Holmer, 1990:58), da mesma forma, afirmava que “the history of administration after administration of both parties refusing to implement the law. Instead, this president and these predecessors have used the wide discretion provided in the law to deny or to delay taking action sometimes for close to a decade. [...] But it is this very discretion which has led to the disastrous record of enforcement under Section 301”.

¹⁷ “What is the significance of the mandatory retaliation provisions likely to be? Proponents of mandatory retaliation hope that the establishment of a statutory mandate will enhance the credibility of the threat of retaliation under Section 301, and thereby increase the administration’s negotiations leverage and the prospects for favorable, trade-liberalizing resolutions of trade disputes. They also hope that the existence of the mandate will have a chilling effect on the establishment of new trade barriers by U.S. trading partners” (Bello e Holmer, 1990:58).

A terceira alteração refere-se à inclusão de assuntos como direitos trabalhistas e oportunidades de mercado no critério de práticas desleais de comércio. Esses temas, que até então eram considerados independentes das questões comerciais, passam a ser tidos como questões diretamente vinculadas a elas. Para Bello e Holmer (1990, p. 75), embora essas questões estivessem implícitas no arcabouço da Seção 301, antes mesmo da lei de 1988, a inclusão literal dessas práticas no texto da nova lei poderia “*increase the pressure on the trade representative formally to find such practices to be unfair and take action in response*”. Além disso, segundo Arslanian (1994, p. 86), “a nova legislação passou a atribuir ao Executivo poder discricionário quase ilimitado para identificar uma prática como sendo não-razoável ou discriminatória, e, portanto, acionável do ponto de vista da seção 301”. Embora isso represente uma vitória importante das demandas domésticas, não representa uma derrota da Administração. Pelo contrário, aqui tanto os grupos domésticos quanto o Estado ganharam. Esse ponto está, na verdade, intimamente ligado à noção de “*fair trade*”.

A quarta alteração que merece destaque se refere aos procedimentos necessários à implementação da Super 301. Buscava-se agilizar o mecanismo, evitando-se trâmites burocráticos desnecessários que poderiam torná-lo inviável. “A seção 302(b) [...] determina que, em um prazo máximo de 21 dias após a data de identificação das ‘práticas e países prioritários’, o USTR deverá iniciar investigações para todos aqueles casos” (Arslanian, 1994, p. 87). Neste particular, a administração sofreu uma derrota. O emprego de longos processos investigativos sempre foi um meio de ganhar tempo e, com a medida, limitou-se a margem de manobra.

É importante salientar que a autonomia garantida ao Estado norte-americano para reavaliar as propostas demandadas pelos atores domésticos não está relacionada ao que Ikenberry chamou de “*open hegemony*”. Segundo esta perspectiva,

In such a benevolent hegemonic formation, where there are real institutional restraints on the exercise of power, the resulting order begins to reflect less faithfully the underlying distribution of power. This is reflected in the American hegemonic order, where the web of institutional relations – security, political, and economic – that the United States spun after World War II and in later decades has

transformed the sharp power disparities into a more principled and mutually acceptable order (Ikenberry, 2002:197).

Em outras palavras, esse filtro imposto pelo Estado não foi uma limitação ao próprio Estado, mas uma garantia de que as diretrizes maiores de política externa seriam mais sólidas e, portanto, menos variáveis em relação aos ciclos econômicos.

4. Considerações Finais

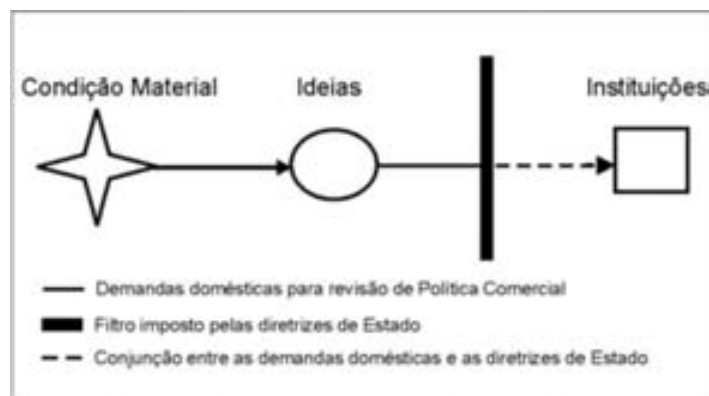
A materialização da noção de “*fair trade*” na Super 301, nos EUA, na década de 1980, consiste em importante caso empírico que demonstra a interação entre condição material, ideias, ou seja, as forças motivadoras da mudança, e os atores importantes envolvidos no processo. Buscamos assim contribuir para os debates de Economia Política que lidam com formulação de política comercial. É interessante notar que vivemos um momento parecido, em que parece percorrer-se nos Estados Unidos o mesmo caminho trilhado na segunda metade da década de 1980.

Para melhor compreender essa dinâmica, é preciso fazer algumas considerações sobre o processo de formulação de política comercial nos Estados Unidos. Este se divide em três etapas. A primeira delas se concentra nas involuções da condição material, proporcionadas quer por motivos endógenos, quer por motivos exógenos. Estas forças parecem estar diretamente relacionadas com a ascensão de novos polos de exportação, que são sentidos com mais intensidade pelos atores domésticos. Na década de 1980, esses polos eram representados pelos “*Newly Industrialized Countries*” (NICs), além de Brasil, Índia e Japão. Hoje, a China recebe a maior parte das atenções. Esses novos polos são acusados de causar a desindustrialização da economia norte-americana, na medida em que provocariam reestruturação do mercado de trabalho e aumento do desemprego, acirrar a concorrência e contribuiriam para o déficit comercial.

A interpretação da situação material, bem como a formulação de soluções para atingir uma nova posição futura, constitui a segunda etapa do processo. Nesta, os intelectuais, as comunidades epistêmicas e os formadores de opinião são importantes atores. Na década de 1980, por exemplo, a seguinte relação era amplamente aceita como válida: o exame da balança comercial era visto como a principal forma de diagnosticar a

deterioração econômica norte-americana; pois, por meio dela, era possível avaliar quanto a economia do país estava perdendo. Embora a relação entre essas variáveis não seja tão clara, dominou o debate. Era preciso criar ferramentas capazes de aliviar o déficit, eliminar barreiras que afetavam a competitividade norte-americana e diminuir o desemprego do país.

Figura 1: Processo de Formulação de Política Comercial nos Estados Unidos



A terceira etapa refere-se à materialização dessas percepções em mecanismos institucionais. No Congresso, duas propostas dividiam as atenções na década de 1980. A emenda de Gephardt, extremamente agressiva no combate às práticas desleais de comércio, e a Super 301, criação do Senado. Esta, embora visasse atingir o mesmo objetivo que o projeto de Gephardt, era considerada mais razoável, visto que o texto era mais apazível, razão pela qual findou por ganhar o debate no Congresso.

Além disso, podemos notar, durante todo o processo legislativo que culminou na criação da Super 301, a constante interação entre o Legislativo e a administração. Enquanto o primeiro se mostra muito mais suscetível às pressões protecionistas que obedeciam à lógica dos grupos de interesse, o Executivo obedecia a outra lógica, conquanto não estivesse totalmente desvinculado de interesses setoriais. Estava mais focado em assuntos de Estado, tentando coadunar de maneira fluída seus interesses de longo prazo (buscava manter o bom funcionamento do sistema de comércio

internacional) com as demandas domésticas (buscavam proteção contra concorrentes estrangeiros), muito mais imediatistas. Segundo o gráfico 1, são os assuntos de Estado que filtram as demandas internas, antes de estas se materializarem em instituições.

Contudo, é importante frisar que o Executivo parece não ser tão sensível à condição material quanto os congressistas. Essa tendência parece ter prevalecido desde o pós-Segunda Guerra; a criação do USTR, ainda na década de 60, foi, em certa medida, resultado dela. Entretanto, uma vez que a primeira e a segunda etapas estão consolidadas, parece ser extremamente complicado reverter o processo. O que se pode fazer é filtrá-lo para se evitarem conflitos com os objetivos mais gerais e de longo prazo de política de Estado.

À luz do caso em questão, podemos concluir que, para se entenderem alterações nas diretrizes norte-americanas de comércio - sobretudo quando o que está em jogo não são questões puramente circunstanciais, mas que alteram significativamente o rumo da estratégia de comércio norte-americana -, é preciso relacionar o jogo político doméstico, bem como suas relações com o Congresso, com o Estado representado pela administração e seus interesses de longo prazo. Esse último, entretanto, precisa ser compreendido como um ator autônomo.

É evidente que a divisão do processo em três etapas não é tão nítida, tendo em vista que os elementos principais de cada etapa se interpenetram, sendo muitas vezes difícil entender a que etapa um determinado acontecimento pertence. Na primeira delas, por exemplo, a interpretação da condição material é influenciada pelas ideias. Além disso, às vezes, podem-se entender as perdas materiais como garantia de ganhos em outras esferas. Na década de 1960, por exemplo, os Estados Unidos arcaram com custos para a manutenção da Aliança Atlântica (Vide Gowan, 2007). Embora se tratasse de custos comerciais, o ganho revertia em segurança. A respeito, Ikenberry (2002:197) afirma que:

Free trade helped cement the alliance, and in turn the alliance helped settle economic disputes. In Asia, the export-oriented development strategies of Japan and the smaller Asian tigers depended on American's willingness to accept their imports and live with huge trade deficits; alliances with Japan, South Korea, and other Southeast Asian countries made this politically tolerable (Ikenberry, 2002:197)

Tal interpretação da política comercial norte-americana, baseado nos resultados econômicos, e não na precisão conceitual, pode ensejar novas formas de posicionamento do Governo brasileiro diante dos desafios impostos pelo Governo norte-americano. Quando se pensa em comércio norte-americano, as análises com ênfase no jogo político doméstico possuem preponderância. Contudo, vimos que, quando as alterações são substanciais e não meramente circunstanciais (ou setoriais), o Estado precisa ocupar papel de destaque. Isso ocorre devido à existência de um ambiente estratégico de Estado, muitas vezes ignorado pelos que enfatizam apenas o jogo político doméstico.

O jogo político doméstico é importante, pode influenciar diretamente os rumos de uma negociação por vários mecanismos, como agências especializadas, sistema eleitoral etc. Entretanto, concluímos que não se pode explicar tudo olhando para o jogo doméstico apenas. A autonomia do Estado não pode ser desconsiderada. Este serve também como um importante filtro no processo de formulação de política comercial.

Bibliografia

ADLER, Emmanuel. “*O construtivismo no estudo das relações internacionais*”. Lua Nova, nº.47, p. 201-246. 1999.

ALLISON, Graham T. *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, Vol. 63, No. 3. (Sep., 1969), pp. 689-718.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. 2ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/Editora Unesp, 1997.

ARSLANIAN, Regis P. *O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte-Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.

BAGWELL, Kyle; STAIGER, Robert W. *Domestic Policies, National Sovereignty, and International Economic Institutions*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 116, No. 2. (May, 2001), pp. 519-562.

BARON, David P.; FERREJOHN, John A. *Bargaining in Legislatures*. The American Political Science Review, Vol. 83, No. 4. (Dec., 1989), pp. 1181-1206.

BAYARD, Thomas O. e ELLIOT, Kimberly Ann. *Reciprocity and retaliation in U.S. trade policy*. Washington DC: Institute for International Economics, 1994.

BELLO, Judith H. e HOLMER, Alan. "The heart of the 1988 Trade Act: A legislative history of the amendments to Section 301". In: Bhagwati, Jagdish. *Aggressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trade system*. EUA: The University of Michigan, 1990.

BIERSTEKER, Thomas J. "O 'triunfo' da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergências de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional". In: Rosenau, James N; Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

CINTRA, Rodrigo. *Processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos lobbies*. São Paulo: Cedec, 2005 (Cadernos Cedec, nº 72).

CLINE, William R. "Macroeconomic influences on trade policy". *The American Economic Review*, vol. 79, nº 2, May 1989, pp.123-127.

COX, R. *Production, power and world order*. New York: Columbia University Press, 1987.

DESTLER, I. M. "Protecting Congress or protecting trade?". *Foreign Policy*, nº 62, Spring, 1986, pp. 96-107.

_____. *America trade politics*. 4th ed. Massachusetts: Institute for International Economics, 2005.

EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (eds.). *Double-edged diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

GILL, S. *American hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI*. São Paulo: Record, 2000.

_____. *O Desafio do Capitalismo Global: A economia mundial no século XXI*. São Paulo: Record, 2004.

GOLDSTEIN e KEOHANE, Robert (eds.). *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions, and politics changes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

GOLDSTEIN, J. *Ideas, institutions, and American trade policy*. *International Organization*, vol. 42, nº 1, The State and American Foreign Economic Policy, Winter 1988, pp. 179-217.

_____.; KRASNER, Stephen D. *Unfair Trade Practices: The Case for a Differential Response*. *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Sixth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1984), pp. 282-287.

GORDON, Bernard K. "Truth in trading". *Foreign Policy*, nº 61, Winter 1986, pp. 94-108.

GOUREVITCH, Peter. *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*. *International Organization*, Vol. 32, No. 4. (Autumn, 1978), pp. 881-912.

GOWAN, Peter. *A Roleta Global Uma Aposta Faudiana de Washington Para a Dominacao do Mundo*. Editora RECORD, 2003.

_____. *Economics and Politics within the Capitalist Core and the Debate on the New Imperialism*. Working Paper. 2007.

HUGHES, Thomas L. "The twilight of internationalism". *Foreign Policy*, nº 61, Winter 1985-1986, pp. 25-48.

IKENBERRY, G. John. *American Power and the Empire of Capitalist Democracy*. In COX, Michael, DUNNE, Tim e BOOTH, Ken. *Empire, Systems and States*. Cambridge UP, 2002.

_____. *The Intertwining of Domestic and International Politics*. Polity, Vol. 29, No. 2. (Winter, 1996), pp. 293-298.

_____. “Creating Yesterday’s New World Order: Keynesian ‘New Thinking’ and the Anglo-American Postwar Settlement”. In: KATZENSTEIN, Peter J. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. (Autumn, 1977), pp. 587-606.

_____. *Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy*. International Organization, Vol. 31, No. 4, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. (Autumn, 1977), pp. 879-920.

_____. *International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. International Organization, Vol. 30, No. 1. (Winter, 1976), pp. 1-45.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.

KRASNER, Stephen D. *A Statist Interpretation of American Oil Policy toward the Middle East* *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 1. (Spring, 1979), pp. 77-96.

_____. *Abiding Sovereignty*. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 22, No. 3, *Transformation of International Relations: Between Change and Continuity*. *Transformations des relations internationales: entre rupture et continuité*. (Jul., 2001), pp. 229-251.

_____. *Defending the National Interest: Raw Material Investments and US Foreign Policy*. Princeton University, 1978.

_____. *Power Structures and Regional Development Banks*. International Organization, Vol. 35, No. 2. (Spring, 1981), pp. 303-328.

_____. *State Power and the Structure of International Trade*. World Politics, Vol. 28, No. 3. (Apr., 1976), pp. 317-347.

LEGRO, W. J. "The transformation of policy ideas". *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 3, July 2000, pp. 419-432 .

MAIER, Charles S. "The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II". In KATZENSTEIN, Peter J. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. The University of Wisconsin Press. 1978.

MANN, Michael. "O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados". In HALL, John (org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro, Imago. 1992.

MASTANDUNO, Michael; LAKE, David A.; IKENBERRY, G. John. *Toward a Realist Theory of State Action*. International Studies Quarterly, Vol. 33, No. 4. (Dec., 1989), pp. 457-474.

MILNER, Helen V. *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

_____; YOFFIE, David B. *Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands*. International Organization, Vol. 43, No. 2. (Spring, 1989), pp. 239-272.

MO, Jongryn. *The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions*. The Journal of Conflict Resolution, Vol. 38, No. 3. (Sep., 1994), pp. 402-422.

MORAVISCK, Andrew. "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining". In, EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (eds.). *Double-edged diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2003.

MORROW, James D. *Electoral and Congressional Incentives and Arms Control*. The Journal of Conflict Resolution, Vol. 35, No. 2, Democracy and Foreign Policy: Community and Constraint. (Jun., 1991), pp. 245-265.

NEW YORK TIMES. “Not all “free trade” is free”. *New York Times* (1857-Current file), Apr 17, 1988; *ProQuest Historical Newspapers The New York Times* (1851-2003), p. F2.

NOLLEN, D. e QUINN, Dennis P. “Free trade, fair trade, strategic trade, and protectionism in the U. S. Congress, 1987-88”. *International Organization*, vol. 48, n° 3, Summer 1994, pp. 491-525.

ODELL, Jonh S. “International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987”. In. EVANS, Peter; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. (eds.). *Double-edged diplomacy*. Berkeley: University of California Press, 1993.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. *Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC*. Dados v.50 n.1 Rio de Janeiro 2007.

PANITCH, Leo. *The New Imperial State*. New Left Review, Second Series 2, March April 2000.

PHILPOTT, Daniel. *Revolutions in Sovereignty: How ideas shaped modern international relations*. Princiton University Press, 2001.

PUTNAM, R. D. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. *International Organization*, vol. 42, 1988.

SALANT, W. S. “The spread of Keynesian doctrines and practices in the United States”. In: P. A. Hall (ed.). *The political power of economic ideas*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.

SCHWAB, Susan. *Trade-offs: negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act*. Harvard Business School Press, 1994.

SHIMKO, Keith L. *Realism, Neorealism, and American Liberalism*. *The Review of Politics*, Vol. 54, No. 2., pp. 281-301. Spring, 1992.

STOGA, Alan J. “The eroding economic order: if America won’t lead”. *Foreign Policy*, n° 64, Autumn 1986, pp. 79-97.

SVILENOV, M. Roussin. *Super 301 and the trade deficit*. Naval Postgraduate School, Monterey, California, 1999.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega/EDUSP, 1995.

_____; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. “Estados Unidos: política comercial e órgãos de execução”. In: Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (coord.). *Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento*. São Paulo: Unicamp/Cedec, ago. 2005 (2º Relatório científico – 2ª fase, apresentado à FAPESP).

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Gradativa, (1979) 2002.

WENDT, A. E. *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*. *International Organization* 41(3): 236-370. 1987.

WOODS, Ngaire. “Economic ideas and International Relations: beyond rational neglect”. *International Studies Quarterly*, vol. 39, n° 2, 1995.

Economia Chinesa: o seu Impacto no Setor Calçadista Brasileiro

Jacqueline A. H. Haffner¹

Denise Scherer de Souza²

Resumo: Este artigo faz uma análise do desenvolvimento da economia da China nos últimos anos. Sinaliza como esse país evoluiu e está conseguindo crescer em relação à economia mundial. Considerando a expansão da indústria calçadista, estabelece comparação entre o desenvolvimento desse setor na economia chinesa e na brasileira. Posteriormente, busca apontar as consequências para a indústria calçadista brasileira. Por fim, apresenta possíveis alternativas e estratégias para que o Brasil se mantenha competitivo em escala mundial, na busca de novos mercados e novas parcerias.

Palavras-chave: indústria calçadista, China, mercado brasileiro.

Abstract: *This article makes a review of the development of China's economy in the last years. It signals how China evolved and is managing to grow in relation to the world's economy. Considering the expansion of the footwear industry, it establishes a comparison between the*

¹ Economista, Professora do curso de Ciências Econômicas – ULBRA Canoas. E-mail: jacqueline_haffner@hotmail.com.

² Contadora, aluna do curso de Pós-Graduação em Gestão Empresarial – ULBRA Canoas. E-mail: schererdenise@hotmail.com .

development of the Chinese economy and the Brazilian economy in this industry. Afterwards, it intends to point out the consequences for this industry in the Brazilian market. Finally, it presents feasible alternatives and strategies that would allow Brazil to remain competitive in the world, in search of new markets and new business partners.

Key words: footwear industry, China, Brazilian market.

1. Introdução

Nas duas últimas décadas, a China vem obtendo crescente projeção no comércio internacional. Ao atrair investimentos estrangeiros para as cidades exportadoras que dispõem de mão-de-obra barata e altos índices de incentivos fiscais, o país tem provocado uma grande invasão dos seus produtos em todo o mundo.

Com população de 1,3 bilhões de pessoas e força de trabalho de 640 milhões, que vivem e trabalham em ambiente com recursos naturais limitados, a China tem imensas vantagens em relação aos demais países no que tange à mão-de-obra. Diante de certas facilidades frente a outros polos produtivos do setor calçadista, sua produção está em plena ascensão e preocupa outros mercados, principalmente o brasileiro.

Neste trabalho, pretendemos analisar a ascensão econômica da China em relação ao setor calçadista no Brasil, bem como seus impactos na economia brasileira.

2. Entrada da China no Comércio Internacional

A China foi um dos primeiros países a se desenvolverem cultural e economicamente. Há milhares de anos, já existia na região uma agricultura desenvolvida, além de ricas atividades culturais.

Em primeiro de outubro de 1949, foi fundada a República Popular da China (RPC). A RPC é um Estado socialista de base democrática popular, dirigido pela classe operária e baseado na aliança operário-camponesa. De acordo com o governo popular chinês, desde que essa república foi fundada, o país registrou grande progresso nas áreas econômica, política e cultural.

Com crescimento médio de 9% ao ano a partir da década de 80, a China possui atualmente o segundo maior PIB do planeta. De acordo com

o Banco Mundial, em 2006, este chegou a US\$ 2,2 trilhões, atrás somente dos EUA, da Alemanha e do Japão, tendo hoje superado estes dois últimos. Ao final de 2006, seu volume de reservas já ultrapassava os US\$ 800 bilhões.

Este produto interno fabuloso torna-se, entretanto, pouco expressivo quando dividido pela população de 1,3 bilhões de habitantes: a renda *per capita* é de aproximadamente US\$ 1.700. Isso demonstra que o padrão de vida do cidadão médio é ainda baixo quando comparado, por exemplo, com países como o Brasil.

No plano macroeconômico, a China vem buscando manter o crescimento do seu PIB próximo a 7% ao ano, sua inflação estável na casa dos 3% ao ano e um aumento anual no volume de comércio da ordem de 8%. Vem igualmente buscando manter a taxa de desemprego abaixo de 5%.

Para manter esse processo produtivo crescente, a China vem aumentando seu consumo de energia, o que obriga o país a investir maciçamente em infraestrutura – exemplo disso tem sido a construção de grandes usinas hidrelétricas – e a buscar o apoio dos países africanos, em especial de Angola, para satisfazer sua demanda por petróleo.

No que se refere à política econômica e fiscal, a China autodenomina-se uma “economia socialista de mercado”, cujo poder central (ANP) regulamenta e administra a abertura econômica e as relações comerciais. O país está atualmente dividido em 23 províncias, cinco regiões autônomas, quatro municípios subordinados diretamente ao governo central (Pequim, Shangai, Tianjin e Chongqing), além de duas regiões administrativas especiais (Hong Kong e Macau). O governo chinês busca ainda a reintegração política e administrativa de Taiwan, seu principal parceiro comercial estrangeiro ao lado dos Estados Unidos da América e do Japão (NASCIMENTO, 2006).

O sistema fiscal chinês caracteriza-se pela cobrança de impostos dos governos central e locais. A cobrança pelo governo central refere-se basicamente aos serviços alfandegários, impostos sobre consumo, renda, serviços de correios, além de impostos cobrados às empresas em geral (indústria e comércio).

Os impostos locais referem-se basicamente à utilização da propriedade, do solo, à circulação de veículos, às taxas sobre contratos, além de impostos para a “manutenção das cidades”, entre outros.

2.1. Trajetória econômica

A China tem levado adiante o fortalecimento de sua autonomia nacional principalmente pela sua crescente reinserção na economia de mercado por meio de aliança com o capitalismo internacional – a qual se dá, todavia, em condições de independência. Isso tem implicado o abandono de tradicionais elementos socialistas de administração da economia, com a conservação dos aspectos que se mostram mais funcionais à acumulação privada de capital.

Isso se reflete no crescimento do produto interno bruto, dos empregos na indústria privada, da renda agregada e na autonomia quanto aos circuitos do capital financeiro externo, com o progressivo deslocamento dos investimentos em empresas públicas para investimentos em empresas privadas, num crescimento mais rápido do produto das províncias onde há zonas econômicas especiais (ZEEs), e a consequente diminuição dos empregos nas empresas públicas, entre outros.

Para possibilitar a modernização da agricultura, indústria, ciência e tecnologia e defesa nacional, a China estimulou a criação de zonas econômicas especiais (como as de Dalian, Tiajin, Fuzhou, Pequim, Shanghai), especialmente concebidas para formarem polos de crescimento voltados para a economia como um todo. Essas zonas passaram a receber investimentos maciços do governo em infraestrutura e muitas criaram parques industriais com alta tecnologia. A estratégia das ZEEs era, e é, atrair investimentos estrangeiros para as cidades exportadoras do litoral oferecendo mão-de-obra barata, o que vem resultando em altas taxas de crescimento, com média de 9,3% a.a., e promover a invasão de produtos chineses em todo o mundo.

Conforme a Câmara de Comércio e Indústria Brasil–China, as cidades chinesas economicamente mais importantes encontram-se no litoral leste, embora cada vez mais existam empresas estrangeiras que prefiram dirigir seus investimentos para o interior, onde a infraestrutura é pior, mas a mão-de-obra é mais barata.

Mais de 70% das empresas chinesas são atualmente propriedade privada. O setor privado, que também inclui as empresas estrangeiras na China, é responsável por quase 60% dos bens produzidos no país, e continua sendo política do governo chinês encorajar a privatização de suas empresas estatais. A China vem acelerando a reforma dos setores monopolizados que eram restritos às empresas do governo para torná-los acessíveis a investidores privados, nacionais ou estrangeiros.

Nas estatísticas chinesas, as empresas são divididas em quatro tipos principais: as pequenas empresas, as de propriedade estatal e coletiva, e “outros tipos”, que abarcam as empresas capitalistas. Em números absolutos de 2003, os investimentos de empresas estatais e coletivas ainda são preponderantes e compõem 53% dos investimentos totais. As empresas de “outros tipos de propriedade” respondem por 32% dos investimentos. O restante cabe às pequenas empresas e empreendimentos. Porém, a comparação das taxas de crescimento deixa entrever uma grande disparidade. Houve crescimento de 13 vezes dos investimentos de empresas de “outros tipos de propriedade” entre 1993 e 2003. Por outro lado, no mesmo período, o crescimento dos investimentos das empresas estatais foi de 2,73 vezes e os das empresas coletivas, 3,45. Tais dados mostram que o setor público vem perdendo espaço, progressivamente, para o setor privado, no que toca aos investimentos. Em 2002, os investimentos das unidades pertencentes ao Estado quase foram alcançados pelos investimentos de “outros tipos de propriedade”, isto, é propriedades de tipo capitalista.

Conforme Machado e Ferraz (2005), outro indicador do êxito do plano de abertura do mercado chinês está relacionado com a recepção de investimentos externos diretos (IED). No período de 1979 a 2003, o país teve aprovadas colocações no montante de aproximadamente US\$ 900 bilhões, volume que o projeta em segundo lugar como principal mercado de destino no que respeita a esse tipo de investimento, atrás apenas dos Estados Unidos. A maior parte desse montante já ingressou no país e possibilitou a criação de cerca de 450 mil empresas com a participação de capitais estrangeiros. Cabe destacar que pelo menos 80% das 500 multinacionais que dominam o mercado mundial em todos os setores já se encontram instaladas na China.

Todavia, foi a partir da década de 1990 que o investimento estrangeiro passou a aportar na China em grande quantidade. No total, entre 1994 e 2004, a China recebeu US\$ 503 bilhões em investimentos estrangeiros. O atual modelo de crescimento chinês repete, em linhas gerais, a estratégia adotada pelo Japão e pela Coreia do Sul no passado, ou seja, usar a demanda externa para alavancar a produção interna e, com isso, desenvolver a economia. Já em 2004, o país tornou-se a terceira maior nação a negociar em dólares, atrás dos Estados Unidos e da Alemanha e logo à frente do Japão.

O produto interno bruto chinês, em 2004, pelo método de cálculo da paridade do poder de compra, era sete trilhões e cento e vinte e três milhões. Em 2005, passou a ser o segundo maior do mundo, após o produto norte-americano. Sua posição nas importações mundiais era a terceira em 2004, assim como sua posição nas exportações. Isso foi conquistado com uma rápida variação nas suas compras e vendas externas. Em média, as variações percentuais de exportação e importação foram 16 em 1995, 25 em 2003 e 30 em 2004.

O saldo da balança comercial para 2003 foi de US\$ 45 bilhões, com importações de US\$ 473 bilhões em mercadorias e venda de US\$ 519 bilhões. Isso dá aproximadamente uma proporção de 35% do comércio externo sobre o PIB. As companhias estrangeiras, que destinaram à China US\$ 720 bilhões em investimentos, estão desempenhando um papel cada vez mais importante no crescimento da economia local, segundo o assistente do ministro do Comércio Chinês, Wang Chao (SCHINCARIOL, 2006).

2.2. Mantendo o crescimento e a participação no comércio

A China figura como peça fundamental no jogo do crescimento mundial, em função do seu rápido crescimento, impulsionado, entre outros, pelo incentivo tributário concedido ao setor exportador.

Na média, as empresas chinesas pagam o equivalente a 17% de impostos. As exportadoras, todavia, pagam somente 5% de impostos devido a uma regra que separa as exportadoras das que vendem no mercado interno. Além disso, 4% podem ser usados para a compra de matérias-primas. Dessa forma, o total de impostos cai para apenas 1%.

Se por um lado esse crescimento econômico tem gerado resultados positivos, por outro cria uma dependência excessiva do país com relação ao desempenho das exportações. Um dos grandes desafios do governo chinês para os próximos anos é reduzir essa dependência externa, criando condições para uma maior participação da demanda interna na composição do crescimento do PIB.

Conforme o Conselho Empresarial Brasil-China (2007), o processo de substituição de importações, que objetiva o aumento do valor agregado da produção industrial chinesa, tem modificado o padrão da composição da balança comercial do país. O crescimento do superávit no comércio de eletrônicos é resultado da intensificação desse processo na cadeia de

fornecimento do setor. Na indústria pesada, a China continua sendo grande importadora de maquinário, ao passo que também se torna exportadora líquida de metais. O superávit comercial recorde do primeiro semestre de 2007 e as estimativas de superávit anual, que se aproximaram do volume de US\$ 320 bilhões, fizeram com que analistas alterassem a previsão do crescimento do PIB chinês para 2007.

Algumas medidas adicionais poderão, talvez, reduzir levemente o ritmo de crescimento. Entre elas estão restrições recentes impostas pelos governos locais a indústrias fortemente poluentes e a redução de benefícios fiscais concedidos aos exportadores.

A verdade, entretanto, é que a China ainda tem potencial para continuar crescendo rapidamente por bastante tempo. Pelo lado da oferta, a única restrição visível é uma elevação muito forte dos preços das *commodities*. Porém, a capacidade ociosa industrial é muito elevada, e a capacidade de produção deverá continuar a crescer em um ritmo forte.

A existência de um grande contingente de trabalhadores no campo permite elevar a demanda por mão-de-obra por longo tempo sem pressões adicionais sobre o custo do trabalho. Pelo lado da demanda, a situação relativamente folgada das contas públicas viabiliza, caso necessário, um aumento de gastos em educação, saúde e previdência, que teria como resultado uma redução da poupança e uma elevação do consumo das famílias.

Além disso, a elevação das exportações no país vem sendo conquistada com base em ganhos permanentes de competitividade, com aumento do conteúdo de conhecimento e elevação do valor agregado. Em outras palavras, o aumento das exportações chinesas vem causando um aprofundamento doméstico da cadeia mundial de fornecedores – além de aumentar a produção de firmas locais –, o que resulta num aumento proporcionalmente maior da produção e do valor adicionado.

2.3. O crescimento potencial da indústria calçadista chinesa

De acordo com dados da Organização do Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (2007), o ataque da China à indústria internacional tem sido avassalador e tende a continuar por mais alguns anos. Mas esse surto não se limita somente aos calçados. Em outros setores, tais como vestuário, mobiliário, artigos de papelaria etc., também ocorre, a ponto de o governo chinês oferecer incentivos às companhias produtoras de baixa tecnologia

dispostas a mudar-se para o interior a fim de estimular a redução dos custos de mão-de-obra e de fabricação. No momento, ninguém pode superar os chineses, especialmente em se considerando os recursos de Taiwan e de Hong Kong, bem como toda a infraestrutura de apoio, que permite um desenvolvimento célere, comercialização para produção, flexibilidade em produção por estilos, construções e produções em série, além de prazos de entregas reduzidos. Acresça-se tudo isso ao baixo custo de mão-de-obra, aluguel e transporte, aos tributos fiscais e custos de formas, moldes e de materiais e teremos um conjunto de fabricação quase imbatível, sem mencionar as zonas livres de tributação nas quais atuam e produzem sem restrições.

Geralmente os proprietários das fábricas chinesas não adquirem nova tecnologia somente para estar em dia com as últimas novidades disponíveis no mercado; tampouco a redução de custos é uma razão popular para comprar. A principal motivação para a maioria dos comerciantes chineses é obter fatia maior de mercado ou assegurar o mercado já existente.

Há três fatores que conduziram a China à liderança em calçados, tanto na produção quanto no consumo doméstico e na exportação. O primeiro deles diz respeito ao próprio setor, que tem mão-de-obra intensiva e muitas vezes interiorizada devido à substituição do setor primário pelas ZPEs. O segundo é a globalização, que induz à concorrência acirrada entre os grandes varejistas mundiais e sua busca por melhores preços. O terceiro é a política pragmática do governo chinês, que atrai fabricantes de Taiwan, reduz o custo do capital e oferece incentivos fiscais, além de facilitar as importações e manter a moeda desvalorizada.

Segundo a Abicalçados (2006), com todas essas facilidades, a indústria calçadista chinesa ampliou sobremaneira sua produção. Em 1997, a fabricação somou 1,9 bilhão de pares; em 2005, pulou para 4,5 bilhões; estima-se que, em 2009, deverá chegar aos 8,9 bilhões. Com esse volume, deverá deter 61,5% do total de calçados produzidos no planeta, estimado em 14,7 bilhões de pares. Em 2005, foram produzidos 13 bilhões de pares, tendo sido a China responsável por 7,6 bilhões, com 58,8% do mercado mundial.

Ainda segundo a Organização do Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (2007), se não houver mudanças, a produção da indústria chinesa continuará a subir. Poderá aumentar muito mais e, finalmente, transformar o país no único fornecedor mundial, como já acontece na indústria do brinquedo.

O que assusta o setor calçadista brasileiro é a entrada de um volume cada vez maior de calçados procedentes da China, com um preço médio em

queda livre. De janeiro a maio de 2007, vieram da China 6,6 milhões de pares, isto é, 153% mais sapatos do que no mesmo período do ano anterior, em que haviam entrado 2,6 milhões de pares. O preço pago correspondeu a US\$ 4,25 contra os US\$ 6,11 registrados no ano anterior, ou seja, um decréscimo de 30,54% no preço médio.

O Brasil é o terceiro maior fabricante de calçados do mundo, com um parque fabril de 7,5 mil indústrias, 300 mil empregos diretos e uma produção de 775 milhões de pares – a China, em contrapartida, produz em torno de 8 bilhões. Mas com o aumento crescente dos custos de produção e uma política cambial desfavorável, a indústria calçadista brasileira vem sendo ameaçada por um fornecedor que tem despesas praticamente nulas no processo de fabricação e políticas públicas que lhe permitem ser o maior fabricante mundial de calçados. Contra isso, realmente, a indústria nacional não tem como concorrer.

3. O Impacto do Crescimento da Economia Chinesa no Setor Calçadista Brasileiro

3.1. Parâmetro brasileiro

Nas últimas quatro décadas, o Brasil tem ocupado papel relevante na indústria calçadista. É um dos mais destacados fabricantes de manufaturados de couro, segmento em que detém o terceiro lugar no *ranking* dos maiores produtores mundiais. Tem, ainda, importante participação na fatia de calçados femininos, que aliam qualidade a preços acessíveis. Suas exportações para mais de uma centena de países vêm crescendo anualmente. Em vista disso, o setor calçadista é um dos que mais geram emprego no País. Em 2004, cerca de 313 mil trabalhadores atuavam diretamente nessa indústria.

Segundo a Abicalçados (Resenha Estatística 2006), apesar de a concentração de empresas de grande porte estar localizada no Rio Grande do Sul, a produção brasileira de calçados vem gradativamente sendo distribuída para outros polos, localizados nas regiões Sudeste e Nordeste do País, com destaque para o interior de São Paulo (cidades de Jaú, Franca e Birigui) e estados emergentes como Ceará e Bahia. Há também crescimento na produção de calçados em Santa Catarina (região de São João Batista) e em Minas Gerais (região de Nova Serrana).

O Brasil aumentou sua produção de calçados em 2006 em 89 milhões de pares. Nesse ano, exportou 189 milhões de pares de sapatos para mais de 212 países no mundo, atingindo um valor de US\$ 1,414 bilhões (9% inferior ao ano de 2005), com 7.500 fábricas produzindo 725 mil pares e 300 mil empregados. O mercado interno consumiu 540 milhões de pares distribuídos entre três mil marcas.

De acordo com Porter (1986, p.259), existem muitas diferenças entre competir no mercado internacional e no mercado interno, as quais devem ser consideradas no desenvolvimento de uma estratégia competitiva internacional. Essas diferenças estão relacionadas ao fator custo, às circunstâncias próprias dos mercados externos, às posições dos governos de outros países, às metas, aos recursos e à capacidade da empresa de supervisionar concorrentes estrangeiros.

Boa parte das dificuldades encontradas pelas empresas nacionais para se internacionalizar, ou mesmo para elevar o volume de suas exportações, talvez resida na percepção desfavorável que os consumidores internacionais têm hoje do Brasil e de suas marcas e produtos.

3.2. O mercado chinês perante o Brasil

O superávit comercial chinês no terceiro trimestre de 2007 foi de US\$ 73,3 bilhões – um aumento de 7,1 p.p se comparado ao trimestre anterior. O volume total exportado no trimestre foi de US\$ 331,6 bilhões – quase US\$ 70 bilhões a mais do que o registrado nos mesmos meses de 2006. As importações totalizaram US\$ 258,4 bilhões no período, um aumento de 19,1% em relação ao igual período de 2006 e 2,6 p.p. inferior ao incremento do trimestre antecedente. Em agosto de 2007, a China superou pela primeira vez a Alemanha como maior país exportador mundial. Todavia, o país europeu deverá ser ultrapassado em definitivo pela China ainda em 2008. No acumulado anual, o superávit comercial chinês foi de US\$ 188,9 bilhões, valor maior do que os US\$ 177,9 bilhões que o país registrou de saldo comercial em todo o ano de 2006. O total exportado e importado pela China foi, respectivamente, US\$ 881,5 bilhões e US\$ 692,6 bilhões até setembro de 2007.

Conforme dados do Conselho Empresarial Brasil-China, no primeiro semestre de 2007, o Brasil apresentou déficit comercial de US\$ 294,8 milhões com a China. As exportações brasileiras para o país asiático totalizaram US\$

4,91 milhões, valor 34,3% superior ao primeiro semestre de 2006. Até o terceiro trimestre do mesmo ano, a pauta de exportações brasileiras destinadas à China registrara concentração maior ainda em produtos de menor valor agregado. Produtos básicos representaram 79,3% do total exportado pelo país, 2,1 p.p. acima do registrado no segundo trimestre. Produtos semimanufaturados e manufaturados registraram queda na participação da pauta para 14,6% e 5,9%, conforme demonstrado na Tabela 1:

TABELA 1 – Exportações brasileiras para a China (US\$ FOB milhões)

Principais produtos ou famílias de produtos – Janeiro a dezembro de 2007

Produtos ou famílias de produtos	2007	2006	Variação %
Carnes e laticínios	17,5	22,4	-22,0
Soja em grão	2831,9	2431,6	16,5
Óleo de soja	318,3	113,6	180,3
Fumo	271,3	77,6	249,6
Granito cortado e bruto	67,9	74,7	-9,1
Minério de ferro	3710,3	2629,5	41,1
Outros minérios (manganês, cobre, nióbio etc.)	97,6	57,0	71,2
Petróleo e derivados	839,9	835,9	0,5
Produtos químicos orgânicos e inorgânicos	156,9	121,4	29,3
Couros e peles	491,6	382,6	28,5
Pastas de madeira, papel e celulose	444,8	402,9	10,4
Produtos semimanufaturados de ferro e aço	346,4	190,1	82,2
Máquinas, ferramentas e aparelhos mecânicos	235,3	276,5	-14,9
Máquinas, ferramentas e aparelhos elétricos	60,3	102,1	-41,0
Partes e componentes para veículos e tratores	45,6	65,0	-29,8

Fonte: AliceWeb - Conselho Empresarial Brasil-China

A participação das importações chinesas no total das compras brasileiras nos primeiros seis meses de 2007 cresceu 1,5 p.p. em comparação ao mesmo período de 2006, conforme demonstra a Tabela 2:

TABELA 2 – Importações brasileiras da China (US\$ FOB milhões)
Principais produtos ou famílias de produtos – Janeiro a dezembro
de 2007

Produtos ou famílias de produtos	2007	2006	Variação %
Coques e hulha	239,0	133,6	78,9
Produtos químicos orgânicos e inorgânicos	1286,5	726,6	77,0
Têxteis e vestuário	990,8	607,6	63,1
Calçados	154,9	91,6	69,2
Máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes	2345,9	1379,7	70,0
Bombas, válvulas e aparelhos de uso doméstico (refrigeradores, fornos e máquinas de lavar)	216,0	106,1	103,5
Máquinas e equipamentos para construção civil	108,7	57,5	89,1
Máquinas e aparelhos da indústria têxtil	90,5	51,2	76,8
Máquinas e aparelhos da indústria metalúrgica	109,0	65,4	66,6
Máquinas de processamento de dados	974,9	785,4	24,1
Outras máquinas	71,9	40,0	79,9
Máquinas e aparelhos elétricos e suas partes	4318,8	3158,1	36,8
Conversores, transformadores, acumuladores e geradores elétricos	213,7	131,8	62,1
Eletrodomésticos	42,5	20,8	104,8
Fornos e aquecedores elétricos	178,9	112,3	59,3
Aparelhos elétricos para telefonia	1282,7	156,3	720,5
Aparelhos de som	452,4	412,7	9,6
Aparelhos de radiodifusão	583,7	1152,3	-49,3
Condensadores elétricos e resistências	72,4	53,4	35,7
Circuitos impressos	140,0	103,0	35,9
Disjuntores, interruptores, suportes, lâmpadas e outros aparelhos para circuitos elétricos	420,5	340,0	23,7
Circuitos integrados	335,4	307,0	9,3
Outros equipamentos elétricos	159,8	110,4	44,8
Partes e componentes para veículos e tratores	246,7	144,4	70,8
Brinquedos	256,9	151,2	69,8

Fonte: AliceWeb – Conselho Empresarial Brasil-China.

Conforme dados apresentados na Tabela 2, pode-se observar que as importações provenientes da China registraram aumento no primeiro semestre de 2007. Itens como brinquedos, bombas, válvulas e aparelhos de uso doméstico (refrigeradores, fornos e máquinas de lavar), fornos e aquecedores elétricos e outras máquinas obtiveram crescimento significativo, de cerca de 80%, 94%, 108% e 109% no período, respectivamente. Isso, no entanto, se deve a reformas no sistema de classificação, que reorganizaram as categorias de determinados produtos.

No entanto, se comparado à variação de crescimento entre o primeiro semestre de 2005 e o primeiro semestre de 2006, o resultado acumulado das importações chinesas em 2007 registrou redução no ritmo de crescimento de 4,6 p.p.

Enquanto o aumento da corrente de comércio brasileira com o mundo no primeiro semestre de 2007 foi de 22,6%, as trocas comerciais com a China cresceram 41,5% no mesmo período em comparação com a primeira metade de 2006. A China é o segundo país de origem das importações brasileiras, mas permanece como terceiro maior destino das exportações brasileiras, atrás dos Estados Unidos e da Argentina.

Segundo dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Secex), as exportações brasileiras, que, em 1994, totalizaram US\$ 43,5 bilhões, somaram, no ano de 2000, cerca de US\$ 55 bilhões, com um crescimento de 26,44%.

O setor calçadista, no entanto, apresentou um desempenho inferior. No ano de 1994, as exportações brasileiras de calçados atingiram o montante de US\$ 1.537 milhões, segundo dados do Sindicato da Indústria de Calçados de Franca/SP. Posteriormente o valor das exportações foi declinando, com exceção do ano de 1996 (US\$ 1 567), até chegar ao patamar mais baixo, em 1999, ano em que o setor exportou cerca de US\$ 1.278 milhões.

No ano de 2000, as exportações do setor conseguiram retomar o nível de 1994, somando US\$ 1.547 milhões, com um crescimento de cerca de 1% no período (MACHADO; LIBONI).

Os empresários do setor calçadista mostraram-se despreparados para competir em mercado unificado internacionalmente. Muitas empresas de caráter familiar não resistiram, pois estavam acostumadas a lidar com pouca ou nenhuma concorrência. Não havia investimentos em capacitação gerencial porque já se tinha um comprador fixo, os Estados Unidos, de modo que, na sua concepção, não era preciso buscar novos mercados. Por ser produto

que requer matéria-prima de manuseio mais fácil, tipo de couro mais macio e de grande poder de variação de *design*, garantindo diferentes lançamentos a cada ano, as exportações nacionais estão direcionadas para o calçado feminino. Esse tipo de calçado tem grande alcance de mercado, mas coloca o Brasil em enfrentamento direto com a indústria chinesa, principal potência mundial da indústria calçadista, também especialista em sapatos para mulheres.

3.3. Comparativo de desempenho macroeconômico recente – Brasil X China

Segundo Barbosa (2006), as trajetórias macroeconômicas de Brasil e China apresentaram comportamentos bastante divergentes. Se, por um lado, ambas economias aumentaram o seu grau de vinculação à economia internacional, pode-se dizer que as políticas de inserção na globalização foram acionadas com base em premissas e políticas diversas e, às vezes, até opostas.

Os dados abaixo apresentam comparativo entre os desempenhos da China e do Brasil, conforme avaliados na Tabela 3:

TABELA 3 – Comparativo entre os desempenhos de Brasil e China

Crescimento do PIB per capita (média anual 1990/2003, em %)	1,2%	8,5%
Taxa de investimento médio entre 1990-2000 (em % do PIB)	20%	33%
Taxa de crescimento das importações 1990-2000 (em % do PIB)	6,4%	17%
Taxa de crescimento das exportações 1990-2003 (média anual, em %)	6,7%	16,2%
Participação da corrente de comércio no PIB em US\$ (2001-2003)	28,7%	57,1%
Participação das exportações de manufaturados no total exportado	52%	91%
Participação das exportações de alta tecnologia no total exportado	12%	27%
Participação no total de IEDS mundiais (1997 a 2002) (Investimentos estrangeiros diretos)	2,9%	5,3%
Relação dívida externa/exportações (2000-2002)	3,16 vezes	0,52 vez
Renda <i>per capita</i> em US\$ PPP	7.790 (posição 64)	5.003 (posição 93)

Fonte: Pnud, OMC, Banco Mundial e Unctad. Elaboração dos autores.

Em primeiro lugar, o que sobressai ao se contraporem as duas economias é o ritmo de expansão.

No período 1990–2003, a economia chinesa expandiu-se quatro vezes mais rapidamente que a brasileira, pelo critério de renda *per capita* (8,5% contra 1,2% ao ano).

Enquanto a economia brasileira, ao longo da década de 90, experimentou processo de estabilização combinado com típica situação de *stop and go*, jamais tendo crescido a taxas superiores a 5% por dois anos consecutivos, a China tem-se destacado por um dinamismo surpreendente do PIB, ancorado em altas taxas de investimento, as quais se explicam, por sua vez, pela expansão das exportações, pela presença ativa do Estado e pela expansão do mercado interno em contexto de extrema cautela quanto à liberalização do mercado de capitais, iniciada no Brasil antes mesmo do Plano Real. Na China, em contrapartida, esta foi realizada de forma progressiva após o ingresso na OMC, em 2001.

Segundo Barbosa (2006), a diferença essencial entre os dois países parece residir no nexo entre exportações e investimento, que permitiu ampliar a capacidade produtiva na China, enquanto no Brasil e nos demais países latino-americanos a volatilidade cambial trouxe alterações bruscas nas taxas de crescimento e investimento, o que fez esses países recorrerem a políticas monetárias rígidas.

O interesse nas relações comerciais com o Brasil está diretamente relacionado com o modelo de desenvolvimento econômico chinês. Desse modo, o governo da China estimula a importação de matérias-primas brasileiras que ajudarão na elaboração de “produtos processados”, a principal pauta das exportações daquele país. Produtos como minério de ferro, couro, madeiras e pedras preciosas estão entre as mercadorias preferenciais.

No acumulado de 2007, o comércio chinês-brasileiro registrou incremento anual em valor de 42,5% em relação ao ano anterior, e a China ultrapassou a Argentina como segundo importador brasileiro, atrás apenas dos Estados Unidos. No mesmo período, o Brasil apresentou o primeiro déficit comercial com o país asiático, de US\$ 1,87 bilhão, após seis anos consecutivos de superávit. Em 2007, as exportações brasileiras para a China aumentaram 27,9% em relação a 2006 e somaram US\$ 10,75 bilhões, enquanto as importações de produtos chineses cresceram 57,9% no mesmo período e totalizaram US\$ 12,62 bilhões. O comércio sino-brasileiro

movimentou aproximadamente US\$ 23,37 bilhões e superou projeções realizadas pelo governo brasileiro.

3.4. Crise brasileira atual

Desde a crise iniciada em 2004, só no Rio Grande do Sul, mais de 15 mil trabalhadores foram demitidos. O vice-presidente da Abicalçados, Ricardo Wirth, afirma que a indústria brasileira é, hoje, competitiva e está atualizada tecnologicamente. Os problemas são as condições desiguais de competição, que estão além da eficiência e da produtividade. Segundo o presidente da Abicalçados (2008), a falta de competitividade das empresas brasileiras, ocasionada por fatores como alta carga tributária e defasagem cambial, está levando grandes indústrias a projetarem instalações de unidades produtivas para além das fronteiras brasileiras. “Com os altos impostos, principalmente o aumento do PIS/Cofins, as empresas que podem proteger sua produção pensam em transferi-la para países onde os custos são menores”. Além de diminuir as divisas para o País – os setores de calçados, couro e vestuário exportaram um total de US\$ 5,5 bilhões em 11 meses em 2007, conforme o MDIC –, a transferência da produção para outras nações acarretará queda drástica no emprego. Somente em 2007 (dados até novembro), conforme o IBGE, a perda foi de 9,3%, o que representa o fechamento de quase 30 mil postos de trabalho.

No entanto, a expansão do mercado interno, gerada pelos programas de transferência de renda do governo, não seria a solução para um setor como o calçadista. “As pessoas que estão ganhando com isso não vão comprar calçados, por enquanto. Elas gastam, basicamente, em comida – o que é justo, mas não resolve o problema da indústria”. Além disso, no mercado interno, o setor calçadista ainda enfrenta problemas com a sonegação de impostos, a contrafação e o contrabando, práticas que fazem com que o produto ilegal tenha um preço final falsamente competitivo.

Ainda segundo a Abicalçados, a importação, uma das preocupações dos calçadistas brasileiros, continua subindo. De janeiro a novembro de 2007, as compras cresceram 56,6% em volume físico em relação a igual período do ano anterior, atingindo a marca de 26,3 milhões de pares contra 16,7 milhões de pares em 2006. Em termos financeiros, a alta foi de 60,1% – em 2007 o Brasil pagou US\$ 195,8 milhões pelos calçados

estrangeiros, enquanto no ano anterior, a cifra foi de US\$ 122,3 milhões. No comparativo entre os dois períodos, o preço médio subiu 2,3%, passando de US\$ 7,28 para US\$ 7,45.

Do montante de calçados que entrou no País nos 11 primeiros meses do ano de 2007, a China foi a detentora da maior fatia: 22,3 milhões de pares, a um custo de US\$ 139 milhões para os cofres brasileiros.

4. Como o Brasil poderá Reverter essa Situação

Segundo a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil), os produtores de calçados nacionais poderão beneficiar-se do aumento de 35% que a China atualmente sofre nos custos de produção, consequência da transferência da mão-de-obra calçadista para a indústria de alta tecnologia – a qual a classe trabalhadora julga como remuneradora de melhores salários.

A solução é concentrar esforços na agregação de valor nos produtos, procurar controlar os canais de distribuição, reforçar a promoção comercial com marca própria e promover contínuas melhorias no processo de manufatura, pois no campo há espaços para melhorias e mecanismos simples que produzem resultados rápidos e interessantes.

Segundo a Abicalçados (2006), para fazer frente a essa hegemonia asiática, a indústria brasileira deve adotar as seguintes ações:

4.1. Quanto a mercados:

- 1) Assegurar 95% do consumo brasileiro de calçados;
- 2) Assegurar 30 a 50% do consumo da América Latina;
- 3) Crescimento na exportação para todos os países do mundo, com marca e *design* próprios, com controle da distribuição;
- 4) Presença real no mercado asiático, seja por meio de escritório ou produção/montagem ou parceria locais, estabelecendo sistemas de subcontratação ou licenciamento com fabricantes ou lojistas. Klein também sugere a instalação de lojas próprias e a implantação de centro de distribuição da Apex Brasil também para o abastecimento de produtos e projeto de promoção comercial específico para a Ásia.

4.2. Quanto a produtos:

1) Explorar a capacidade brasileira em todos os tipos de calçados, principalmente naqueles nichos em que a China ainda não tem domínio, como os femininos de alta moda, moda e casuais. Investir também no segmento de esportivos especializados, incorporando o *marketing* esportivo, além dos calçados para a área da saúde, segurança e uso militar.

4.3. Quanto aos empresários:

- 1) Estímulo e respeito aos novos “entrantes”;
- 2) Respeito à cultura, personalidade e às idiossincrasias de cada empresa e de cada empresário;
- 3) Estímulo ao planejamento estratégico para cada empresa.

Conforme o Conselho Empresarial Brasil–China, a nova tendência da indústria calçadista para reduzir custo tem, porém, consequências bastante negativas para o País: produzir na terra do principal adversário e, assim, beneficiar-se das vantagens comparativas da China. É o que pretende a fabricante de calçados femininos Azaléia, que iniciou sua experiência na China em dezembro de 2005, quando uma empresa chinesa fabricou 60 mil pares de sandálias com o *design* e *know-how* da companhia, e o lote foi direto para os EUA. Foi a alternativa adotada para manter o mercado: “Fomos obrigados a importar produtos da China e exportar para os EUA. Era a única maneira de manter esse mercado que investimos milhões para conquistar”, disse Paulo Santana, gerente de marketing da Azaléia.

A marca brasileira de calçados e acessórios Arezzo lançou projeto para inauguração de 300 lojas na China até 2016 em parceria com o grupo local Prime Success, proprietário de mais de três mil lojas no país. A busca pelo novo mercado foi a solução encontrada pela marca para competir com o aumento da importação de calçados chineses. No acordo, a empresa brasileira será responsável pelos produtos (sapatos, bolsas e acessórios) e treinamento de vendedores, enquanto o grupo chinês ficará encarregado do investimento para a abertura das lojas. Inicialmente, a produção continuará sendo feita no Brasil, mas há a possibilidade de abertura de novas fábricas na China. A Arezzo, que possui 11 lojas fora do Brasil, pretende concluir 2007 com cinco empreendimentos abertos em território chinês.

5. Conclusão

Impulsionada por diversos fatores, como inflação baixa, alto investimento em capital fixo e humano, elevadas taxa de crescimento das exportações e abertura para o capital internacional, a China está adquirindo crescente importância na economia mundial.

De acordo com estudo financiado pela National Science Foundation em 2007, a China em breve ultrapassará os EUA e tornar-se-á o principal motor da economia mundial, posição ocupada pelos Estados Unidos desde o fim da Segunda Guerra.

A abertura para a entrada de investimentos externos alavancou a economia e proporcionou a criação de milhares de novas empresas, assim como propiciou a aquisição de experiência em gestão em diversas áreas, melhorando a produtividade e competitividade das empresas.

Com baixos custos de produção, rapidamente o país conquistou lugar de destaque no comércio internacional, mais evidente em alguns setores, como o calçadista, produzindo em larga escala a preços baixos. Conquistou espaço no mercado internacional e passou a exportar para vários países.

Dessa maneira, nos últimos anos tornou-se um grande “vilão” para o setor no Brasil.

Em contrapartida, o setor brasileiro, já atuante no mercado externo, com experiência e qualidade, sentiu a necessidade de mudanças rápidas.

As estratégias adotadas pelas empresas brasileiras são, por um lado, saída favorável para a crise gerada, mas, por outro, desfavorecem o mercado. Devido à alta carga tributária, muitas empresas adotaram certas medidas, como transferir suas produções para outros países, ocasionando grande queda de empregos no setor.

Mudanças devem ser adotadas para que as empresas possam continuar produzindo no País. Isso inclui a adoção de medidas favoráveis pelo governo quanto à carga tributária e à política cambial.

Isso afastaria a idéia de muitas indústrias nacionais, hoje, de buscar outros mercados mais favoráveis para acolherem suas produções com custos mais baixos a fim de poder suportar a grande produção da China para o restante do mundo.

Referências

ABICALÇADOS. Resenha Estatística/Statistical Report, 2006.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. *As relações econômicas entre Brasil e China: uma parceria difícil*.

MACHADO, Alfredo José; LIBONI, Lara Bartocci. *Estratégias de internacionalização e os canais de distribuição: o caso da indústria calçadista de Franca, s/d*.

MACHADO, J. B. Mesquita; FERRAZ, Galeno Tinoco. *Comércio externo da China e efeitos sobre as exportações brasileiras, 2005*.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Entendendo a China, 2006*.

ORGANIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Rápido crescimento do suprimento de calçados do Sul da Ásia (Maio de 2007).

SCHINCARIOL, Vitor Eduardo. *Considerações sobre as transformações na China atual (1980-2006): balanço e implicações das reformas*.

TANG, Charles. *Presidente binacional da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China e membro do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial*.

Sites consultados

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.abicalçados.com.br>

<http://www.ccibc.com.br> – Câmara de Comércio e Indústria Brasil–China.

<http://www.cebc.org.br> – Conselho Empresarial Brasil–China.

Instituições, Governança e Crescimento Econômico: Complementaridades Teóricas entre as Ciências Econômicas e Políticas e Comparação da Evidência Empírica Brasileira com a dos Países do Mercosul e Leste Asiático¹

José Alexandre Ferreira Filho²

Thales Castro³

RESUMO

Analisar as influências das variáveis institucionais para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento em geral, e especificamente para o caso brasileiro, é o objetivo deste artigo. Considerando o grande leque de possibilidades de escolha existentes para abordar a questão do crescimento econômico, optou-se, a exemplo de grande parte da literatura, por considerar que os fatores institucionais têm papel fundamental para explicar as diferenças entre as taxas de crescimento dos países, assim como das diferenças de

¹ Apresentado no II Seminário sobre Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais (II SPREI) realizado no Palácio Itamaraty – Sala San Tiago Dantas em 04 de março de 2010. Este trabalho fez parte do livro: CASTRO, Thales, org. *Debates políticos e econômicos contemporâneos: a interdependência local-global*. Recife, Livro Rápido Editora, 2009.

² Professor do Curso de Economia da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Doutor em Ciência Política pela UFPE. Pós-doutor pela Columbia University, Nova Iorque. Auditor Fiscal do Tesouro Estadual de Pernambuco. E-mail: jose.ferreira@sefaz.pe.gov.br.

³ Professor da graduação e da pós-graduação da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Assessor de Relações Internacionais e Interinstitucionais da Reitoria da UNICAP. Coordenador do Núcleo de Estudos para a América Latina (NEAL). Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Faculdade DAMAS. Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Indiana University of Pennsylvania, EUA. Doutor em Ciência Política pela UFPE. Pós-doutor pela Texas Tech University School of Law (1L). E-mail: thales@unicap.br.

comportamento dessas taxas ao longo do tempo. O funcionamento das instituições políticas e econômicas de um país tem condições de influenciar de forma positiva o surgimento de avanços tecnológicos e as políticas públicas em geral capazes de promover o crescimento. Determinar os aspectos institucionais de maior relevância é o ponto central da análise. A maior parte da literatura considera que o estabelecimento de instituições estáveis, que forneçam maiores níveis de segurança aos direitos de propriedade é o fator-chave para o crescimento, na medida em que cria condições favoráveis para novos investimentos e desenvolvimentos tecnológicos. Nesse sentido, essas boas instituições, ou a chamada boa governança, estariam associadas à manutenção da estabilidade política e econômica. Por outro lado, o crescimento econômico requer, em grande medida, que mudanças políticas e econômicas ocorram, para que sejam implementadas as reformas que o viabilizem. Neste ponto estabelece-se um impasse. Para tentar solucioná-lo, a ajuda empírica é muito importante. Foi o que fizemos neste trabalho. Verificamos que, a despeito da relevância das variáveis associadas com a boa governança, o crescimento econômico brasileiro, assim como de alguns países da América do Sul e do Leste Asiático, foi associado negativamente com o maior número de *veto players* (agentes com poder de veto). Dessa forma, a menor capacidade de vetar mudanças políticas e econômicas estava associada com melhores taxas de crescimento, o que não significa que não deva haver estabilidade institucional, mas aponta que a capacidade de mudar o *status quo* é fundamental para criar condições de crescimento para os países em desenvolvimento.

Introdução

O crescimento econômico tem sido um dos temas mais estudados nas ciências sociais. Também é um dos principais objetivos perseguidos pelas sociedades, uma vez que o aumento do nível de produção permite que todos melhorem, apesar de nem sempre isto ocorrer, e mesmo quando ocorre, os benefícios são, muitas vezes, assimetricamente distribuídos.

Desta forma, estudos mais amplos e extremamente correlacionados, abordando questões como desenvolvimento, seus impactos sociais e distribuição de renda, também fizeram parte de grandes projetos de pesquisa e intensos debates.

É particularmente significativa a diferença entre as performances econômicas dos países. Desta forma, é bastante difícil explicar como um país como os Estados Unidos produzem, proporcionalmente, em uma semana o que leva um ano, aproximadamente, para ser produzido em um país como a Nigéria, como comentam em seu artigo HALL e JONES (1999). LUCAS (1988) salienta que, quando se começa a pensar a respeito desses fatos, é difícil pensar a respeito de algo mais.

Por outro lado, há muito tempo a Economia Política vem tendo o tema do crescimento econômico como ponto fundamental, como alerta NETTO (2002): “a Economia Política nasceu com a pretensão de ajudar o crescimento econômico das nações. Suas origens mais recuadas mostram com clareza a preocupação constante sobre a pobreza e a opulência das nações. É o caso, por exemplo, do espanhol Luiz Ortiz (1558), do italiano Antonio Serra (1613), do francês Antoine de Montchrétien, autor do primeiro *Tratado de Economia Política* (1615), dos mercantilistas ingleses Thomas Mun (1621), Gerald de Malynes (1601) e Edward Misselden (1622), e dos cameralistas germânicos, particularmente Johann Joachim Becher (1668) e Joseph R. Von Sonnenfels (1763). Todos eles cuidaram, explicitamente, de “receitas” (controle, estímulo, regulação) que levariam os estados à opulência”.

Estas “receitas”, às quais se refere NETTO (2002), trazem para nossa discussão algumas questões-chave: 1) Por que os desempenhos econômicos dos países são tão diferentes, com alguns conseguindo crescer à taxas tão elevadas e outros simplesmente experimentam taxas medíocres, quando não negativas? 2) Por que os governos destes últimos países não adotam as mesmas políticas que levaram os países do primeiro grupo a crescer de forma tão expressiva? e 3) Caso isto não seja possível, por que alguns países tem condições de adotar modelos de sucesso e outros não?

Como se sabe, a chamada nova teoria do crescimento econômico, desenvolvida a partir dos trabalhos de ROMER (1986,1990) e LUCAS (1988) destacou de forma seminal os papéis da tecnologia e da educação como os principais fatores determinantes do crescimento, apontando, portanto, tais fatores como principais respostas à primeira pergunta colocada acima.

Contrariamente ao modelo neoclássico de SOLOW (1956), no entanto, os novos modelos, da também chamada teoria endógena do crescimento, não consideram o progresso tecnológico como algo exógeno, ou seja, determinado por fatores alheios aos modelos, mas buscam explicar os determinantes deste progresso tecnológico.

Teoricamente, muitas foram as ideias desenvolvidas, que enfatizaram, além dos aspectos já mencionados (tecnologia e educação), vários outros: a importância do comércio exterior, do nível de desigualdade na distribuição da renda, do papel da infra – estrutura na geração de atividades produtivas, do papel dos gastos governamentais, dentre outros diversos fatores, apontados como determinantes importantes do crescimento econômico. Isto sem mencionar os fatores tradicionais: capital físico e força de trabalho.

Diante da existência de uma grande quantidade de fatores, apontados na literatura como responsáveis pelo crescimento econômico, alguns autores têm se preocupado em tentar sistematizar suas influências na tentativa de explicar o fenômeno.

Nesta direção, RODRIK (2003) resume dois conjuntos de fatores: as dotações de fatores (incluídos neste conjunto, capital físico, capital humano e força de trabalho) e a produtividade, determinados endogenamente.

Associados a esses conjuntos de fatores e relacionados entre si estão o comércio exterior e as instituições, considerados parcialmente endógenos (são parcialmente determinados dentro do sistema econômico, tendo, no entanto, também condições exógenas) bem como aspectos geográficos, exógenos ao sistema econômico.

Os aspectos institucionais têm importância fundamental sobre os fatores apontados acima, principalmente os aspectos institucionais que dizem respeito à participação do Estado enquanto empreendedor de políticas públicas que possam desenvolver os fatores determinantes do crescimento ou criar condições favoráveis para que esses fatores sejam desenvolvidos.

Pelo lado empreendedor, podemos citar políticas públicas que incentivem avanços nas áreas de educação (colaborando para a formação de capital humano) e de tecnologia. Enquanto facilitador, podemos citar políticas públicas que favoreçam um ambiente propício para estimular o trabalho e o investimento privado, no que HALL e JONES (1999) chamam de infraestrutura.

Por instituições, iremos seguir a ideia simplificadora de PRZEWORSKI (2004) de que as mesmas significam regras (previamente anunciadas ou aprendidas indutivamente), as quais as pessoas esperam que sejam seguidas por sanções (centralizadas ou descentralizadas) em casos de desvios. Em nosso estudo, as instituições políticas e econômicas serão consideradas como variáveis a ser analisadas, ou seja, como as regras que administram as relações políticas e econômicas podem melhorar a performance dos países. Na realidade, nossa discussão tratará de algumas das questões fundamentais

acerca da importância do papel desempenhado pelas instituições para o crescimento econômico.

Corroborando o que foi dito, o economista Pêrsio Arida, por exemplo, ao ser entrevistado para o livro *Conversas com Economistas Brasileiros*, BIDERMAN, COZAC e REGO (1997, p.333) a respeito de qual seria sua concepção com relação ao desenvolvimento econômico, afirmou:

“A questão é, antes de mais nada, institucional. Ou seja, qual é o quadro institucional e legal que dá mais confiança aos agentes para acumular riqueza? É esta a questão - chave. Refiro-me à remoção de entraves à liberdade de ação e contratação, à capacidade de criar mercados e à supressão das ameaças ao amealhamento de riqueza. Diminuir custos de transação também parece-me crucial. É uma visão muito mais restritiva do que o usual e certamente mais atenta ao quadro institucional e legal do que a maioria dos economistas gostaria”.

Este artigo apresenta as seguintes seções: na primeira, discutiremos o papel das instituições como a causa fundamental do processo de crescimento econômico, assim como este papel diante das abordagens das ciências econômicas e políticas, tentando trazer aspectos de complementaridade e possíveis lacunas existentes na literatura. Na segunda seção, analisaremos a importância da governança para o crescimento, ainda do ponto de vista teórico, e nas duas seções seguintes, traremos análises empíricas para o caso brasileiro, comparando-o com países do Mercosul e do Leste Asiático, usando dados de governança e institucionais. Considerações finais encerram o trabalho.

1. Instituições e Crescimento

Em relação à discussão proposta neste artigo, é importante tentarmos sistematizar as interações entre as instituições políticas e econômicas e algumas outras variáveis, como descritas em ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005), que de alguma forma nos permita tentar responder às três questões elencadas na Introdução deste trabalho e ainda nos possibilite buscar o desenvolvimento de uma análise para o caso brasileiro, objetivo maior do artigo. O esquema abaixo simplifica as interações entre variáveis econômicas e políticas. Iremos explicar o digrama abaixo, logo em seguida:

de recursos no futuro. Para essa redução nos gastos públicos ocorrer, ou seja, para que ocorra essa modificação nas instituições econômicas, será necessário que ocorram modificações no poder político, isto é, no poder *de jure*, através de alterações nas instituições políticas e/ou alterações no poder *de facto*, através de modificações na distribuição de recursos.

Este é o caso brasileiro no momento atual, segundo alguns autores, e.g. RODRIK *et. al.* (2004), porque a falta de poupança seria o principal fator limitador do crescimento, de tal forma que, quando o financiamento externo se faz presente, a economia cresce, quando ele cessa, a economia entra em estagnação. Seria necessário, portanto, uma redução dos gastos públicos para diminuir esta dependência do financiamento externo.

A questão crucial que se estabelece, no entanto, é como as instituições políticas poderiam ser modificadas para viabilizar as mudanças nas instituições econômicas, e em nosso exemplo permitir uma redução nos gastos públicos?

As análises mais associadas com a teoria econômica parecem ter muitas limitações para responder a esta pergunta. Mesmo os desenvolvimentos mais recentes como os de ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON (2005) e RODRIK *et al.* (2004), por exemplo, assim como os diversos modelos construídos a partir da teoria do crescimento endógeno, não chegam a explicar os mecanismos capazes de modificar as instituições políticas.

Coube à ciência política tratar melhor desta questão. Trabalhos atualizados, porém seminais, como os de TSEBELIS (2002), COX e MACCUBINS (2001) e TOMASSI *et al.* (2006) trazem análises até certo ponto semelhantes. Para esses autores, é crucial perceber que o surgimento e a manutenção (*deciseveness e resoluteness*, nos conceitos de COX e MACCUBINS, 2001) das políticas governamentais direcionadas para o crescimento, assim como de suas características altamente favoráveis, depende do resultado das transações efetuadas no “jogo” político.

A cooperação política é, muitas vezes, fundamental para levar às políticas governamentais efetivas e que favoreçam o crescimento econômico. No sistema político, contudo, como mostram TOMMASI *et. al.* (2006), é mais provável, inclusive no caso brasileiro, que a cooperação política ocorra se: 1) os resultados positivos ou ganhos pela não cooperação forem baixos; 2) o número de atores políticos for pequeno; 3) esses atores tenham ligações intertemporais fortes; 4) existam boas técnicas de delegação (uma burocracia eficiente, por exemplo); 5) as ações políticas sejam largamente observáveis; 6) existam boas técnicas de coação para que os acordos intertemporais sejam

honrados (um judiciário independente, por exemplo) e finalmente 7) as trocas políticas tenham lugar em arenas onde as propriedades 2-6 tendem a ser satisfeitas. O sistema político brasileiro tem fortes condições, dada sua estrutura de funcionamento, de permitir a existência dessas condições, como mostram MELO *et al.* (2005).

Isto nos permite concluir, todavia, que mesmo com as condições favoráveis mencionadas, caso não haja cooperação, ou seja, se as forças políticas tiverem uma capacidade limitada de auto-coagir acordos cooperativos, regras políticas rígidas (não reagentes ao ambiente econômico) serão escolhidas se o conflito de interesses for grande comparado com a volatilidade do ambiente econômico.

Ou ainda, na visão de TSEBELIS (2002), não havendo cooperação, os *veto players* poderão impedir que políticas extremamente importantes para o crescimento sejam implementadas. Por outro lado, a não cooperação também pode impedir que políticas desastrosas do ponto de vista do favorecimento do crescimento, como, por exemplo, aquelas que prejudicam a segurança dos direitos de propriedade, sejam postas em prática.

Na realidade, quando há uma baixa capacidade de forçar trocas políticas intertemporais, dependendo da extensão do conflito distributivo em relação à natureza da volatilidade econômica, podemos observar acordos políticos altamente voláteis ou políticas altamente inflexíveis. Isso, mais uma vez, pode ser favorável ou não para o crescimento econômico.

Se os acordos políticos voláteis ocorrerem em função de políticas importantes para o crescimento, como, por exemplo, reformas estruturais que melhorem o sistema educacional ou melhorem o déficit do sistema previdenciário, a falta de cooperação terá sido nefasta para o objetivo de fazer o país crescer.

Por outro lado, se as políticas altamente inflexíveis forem estabelecidas em torno de pontos considerados vitais, em sua manutenção, para incentivar o crescimento, como, por exemplo, o controle fiscal e a segurança dos direitos de propriedade, a falta de cooperação entre os agentes políticos, e o eventual conflito entre eles, terá sido benéfico para o processo de crescimento.

Feita essa discussão acerca das teorias políticas e econômicas que associam o funcionamento das instituições com o processo de crescimento, fica claro que evidências empíricas são muito úteis para mostrar que tipo de instituições políticas pode favorecer ou não ao crescimento de um país; se instituições mais rígidas e difíceis de mudar o *status quo* ou as que são mais adaptáveis aos processos de mudanças e reformas.

2. Governança e Crescimento

A relação entre governança e instituições tem merecido destaque em vários estudos. Essa relação é particularmente importante porque se as instituições são as regras que determinam como as pessoas se comportam, elas então devem prover os meios (formas de incentivos para favorecer o cumprimento e sanções para o caso de descumprimento) que conduzam as pessoas a se comportarem de acordo com essas regras.

Se todas as instituições têm performances efetivamente boas, as pessoas se comportarão de forma apropriada no que diz respeito a todas as regras da sociedade. Boa governança e instituições apropriadas seriam, portanto, a mesma coisa. A governança assegura que uma série de instituições apropriadas está presente, quer na esfera pública, quer na privada.

Em relação aos fatores institucionais ligados a Governança, é necessário buscar a própria definição de forma mais ampla, como faz KEEFER (2004), para quem a Governança está associada a dois conjuntos de fatores.

O primeiro conjunto está ligado às reações de resposta perante os cidadãos e a capacidade de provê-los com certos serviços básicos como segurança aos direitos de propriedade, e mais genericamente, com regras da legislação (*rule of law*), ou segurança jurídica.

O segundo está associado às instituições e processos do governo que forneçam aos tomadores de decisões governamentais incentivos para gerar respostas eficientes para as demandas dos cidadãos e estão relacionados com as medidas de democracia, voz da sociedade, nesse tipo de situação, e transparência (*accountability*).

Note-se que o primeiro conjunto representa resultados, isto é, corrupção e eficiência burocrática são indicadores diretos da falta de resposta adequada às demandas sociais, e somente indicadores indiretos da falta de incentivos governamentais para que essas respostas adequadas sejam fornecidas. Por outro lado, o segundo conjunto representa conceitos ligados à causalidade e, portanto, mais importantes.

Outro ponto importante a ser ressaltado é a existência de duas correntes que se apresentam com ideias relativas ao processo de aprimoramento da Governança: a primeira, coloca que se há falhas no aparato estatal, dando margem ao surgimento de corrupção, por exemplo, reformas na administração pública, tais como, intensificações de auditorias e ações do

ministério público, ou reformas no gerenciamento financeiro do estado podem ser implementadas no sentido de tentar corrigir os problemas.

Por outro lado, a segunda corrente considera que se as falhas estão mais enraizadas nos incentivos dos atores políticos, as reformas terão de ser mais estruturais, não significando, evidentemente, que não possam e devam ser realizadas.

É muito comum nas linhas de pesquisa associadas à Governança, a utilização sistemática de estudo e dados fornecidos pelo Banco Mundial para apontar, através de seus trabalhos, alternativas de políticas para o crescimento, enfatizando o fortalecimento dos instrumentos institucionais que favoreceriam o investimento internacional, através de uma maior confiança no respeito aos direitos de propriedade e na correta execução das regras da lei (*rule of law*).

Uma questão-chave para se trabalhar da melhor maneira a relação empírica entre governança e crescimento econômico esta relacionada com a desagregação do conceito de governança. Neste sentido, KAUFMANN, KRAAY e ZOIDO-OBATON (2002,2003, 2004) apresentam trabalhos que se constituem em grande avanço na direção de apontar a governança não como um conceito único, mas um conjunto de variáveis que devem ser consideradas em seu conjunto.

Na realidade, eles mostram 194 medidas de governança, de 17 fontes, e dividem essas variáveis em seis categorias: voz e transparência (*voice and accountability*), estabilidade política, eficiência governamental, qualidade de regulação, regras da lei ou segurança jurídica (*rule of law*) e corrupção.

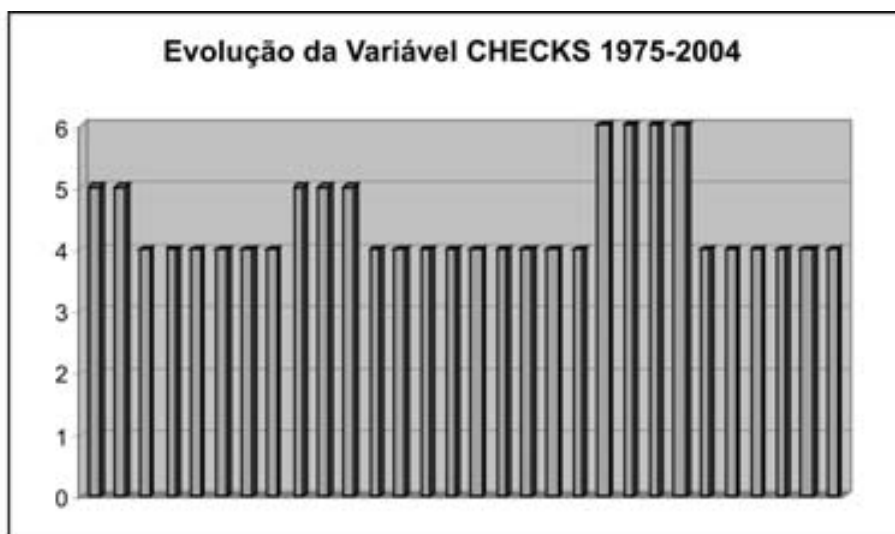
É importante notar que muitas vezes os países têm desempenhos diferentes em relação aos itens relacionados acima. Desta forma, por exemplo, podemos constatar que a maioria dos países da América Latina vem melhorando, comparativamente à países com renda per capita semelhantes, seus resultados em relação às questões relacionadas à voz, transparência e estabilidade política, enquanto têm piorado em relação à eficiência governamental, qualidade de regulação, regras da lei e corrupção.

Muitos estudos que utilizaram o método de corte transversal, ou seja, a escolha de um conjunto de países para ter seus dados unidos no cálculo das regressões estatísticas, encontraram uma relação positiva entre os indicadores da chamada boa governança e o crescimento econômico. Notadamente, os trabalhos, RODRIK et al. (2004) e ACEMOGLU et al. (2005) encontraram significância das variáveis segurança dos direitos de propriedade, regras da lei e credibilidade governamental.

3. Instituições e Crescimento: Evidência Empírica para o Brasil, o Mercosul e o Leste Asiático

Algumas das variáveis institucionais escolhidas dizem respeito aos chamados agentes com poder de veto (*veto players*) capazes de fazer com que o *status quo* seja modificado. Em nossa análise, essa variável está representada pela variável CHECKS. Essa variável é igual a 1 quando há um baixo nível de competição política e recebe um valor unitário adicional quando ocorrem os seguintes eventos: quando existe um chefe do executivo, quando o executivo é eleito competitivamente e quando a oposição controla o legislativo.

No sistema presidencialista é adicionado um valor unitário para cada câmara do legislativo, a menos que o partido do presidente tenha a maioria na câmara dos deputados e o sistema admita listas fechadas. No sistema presidencialista, o valor da variável recebe uma unidade adicional por cada partido, dado que cada um desses partidos é necessário para manter a maioria. Tanto no regime presidencialista como no parlamentarista, é adicionada uma unidade por cada partido que faz parte da coalizão governamental e está mais próximo da oposição. Abaixo, podemos observar a comportamento da variável CHECKS para o caso brasileiro durante o período 1975-2004:



Fonte : Beck *et al.* (2001).

Nossa equação básica para analisar os impactos das variáveis institucionais sobre o crescimento econômico dos países será:

$$Y_{it} = a K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j I_{j\,it} + \varepsilon_{it}, \quad (1) \text{ onde :}$$

Y é a taxa de crescimento econômico per capita, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004).

K é a taxa de formação de capital bruto físico, ou seja, os investimentos como proporção do PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004).

H é um indicador de capital humano, aqui representado pelo número de anos de escolaridade, os dados foram retirados de BARRO e LEE (2003).

A é o indicador de abertura da economia, isto é, a participação das exportações e importações no PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004).

I_j são as variáveis institucionais, ou seja, I_1 é a variável CHECKS, I_2 é a variável POL, e assim por diante, os dados foram retirados de BECK et al. (2001).

i é o número dos países.

j é o número das variáveis institucionais.

ε representa o erro estocástico.

Os dados sobre as variáveis políticas dos países, mais especificamente os relacionados ao que ficou conhecido como *checks and balances*, procuram verificar quantos e quais são os tomadores de decisão acerca das políticas públicas que serão implementadas, ou colocado de outra forma, quantos e quais são os agentes com poder de veto que precisam aprovar as políticas públicas para que elas possam ser implementadas.

Essa análise é particularmente importante porque as políticas governamentais podem prejudicar minorias sem representação, ou com

representação insuficiente, na medida em que o número de agentes com poder de veto for menor. Por outro lado, quando aumenta o número dos agentes com poder de veto necessário para aprovar as políticas públicas, aumenta a probabilidade de que as políticas contrárias aos interesses de uma determinada minoria sejam aprovadas. Em outras palavras, os mecanismos conhecidos como *checks and balances*, responsáveis por analisar e aprovar a implementação das políticas públicas podem facilitar ou dificultar tais implementações.

Na realidade, a implementação de novas políticas pode representar mudanças significativas no chamado *status quo*, ou seja, no estado atual sobre o qual estão as condições das políticas públicas em um dado momento. As mudanças podem ocorrer para beneficiar a sociedade como um todo e promover o crescimento econômico, mas também podem apenas representar ganhos ou prejuízos específicos para alguns grupos de interesse.

Como fica claro na análise de TSEBELIS (2002), quanto maior o número de agentes com poder de veto sobre as mudanças nas políticas, ou seja, quanto maior o número de *veto players*, mais difícil a ocorrência dessas mudanças. Se as novas políticas forem favoráveis ao desenvolvimento e ao benefício público, elas terão maior dificuldade de implementação com o maior número de *veto players*, e nesse caso, o maior número de agentes para realizar os *checks and balances* terminará por prejudicar o processo de desenvolvimento do país.

Por outro lado, se as políticas tiverem o objetivo de prejudicar ou beneficiar grupos de interesse específicos, o maior número de *veto players* evitará que isto ocorra, sendo neste caso benéfico para os interesses gerais da sociedade, na medida em que evita que benefícios sejam concedidos para grupos de interesse, em detrimento da maioria da população ou que se prejudique, de forma injusta, grupos minoritários sem representação nos mecanismos de veto. Também é provável que países com maior número de *veto players* tenham maior dificuldade de tomar medidas em respostas a crises econômicas.

Tanto nos regimes presidencialistas como parlamentaristas, podem existir divergências em relação à aprovação de políticas públicas, ou seja, pode haver vetos através dos mecanismos de *checks and balances*. No caso dos países presidencialistas, as dificuldades maiores estarão nas barganhas que o poder executivo terá de realizar com os *veto players* existentes no legislativo, ao passo que nos países parlamentaristas administrar os pontos de veto dentro das coalizões pode ser a maior dificuldade. Os indicadores do Banco Mundial

– Database of Political Institutions DPI, apresentados em BECK *et al* (2001) já são capazes de mensurar esses aspectos e serão utilizados neste trabalho.

Os resultados com relação às variáveis institucionais serão apresentados primeiramente para o caso brasileiro, cobrindo o período 1975-2004. Este período é mais longo do que o que utilizaremos para os casos dos países do Mercosul e Leste Asiático, ou seja, cortes transversais com séries temporais (ainda que curtas), assim como para as análises de governança. Nesses casos, usaremos o período 1996-2004, até porque os dados relativos aos indicadores de governança do banco Mundial só compreendem o período 1996-2004. No caso brasileiro, no entanto, por se tratar de um único país, sendo, portanto, necessário o uso de séries temporais para a realização das regressões estatísticas, utilizaremos o período mais longo 1975-2004.

Brasil

Tabela 1 – Significância e Sinal das Variáveis Institucionais – Brasil (1975-2004)

Variável	CHECKS	POL	LTVP
Significante a 1%	–	+	–
Significante a 5%			
Significante a 10%			

Fonte: Cálculos do Autor.

Para o caso brasileiro, como pode ser visto na tabela 1, acima, a regressão com variáveis de controle usuais, como capital físico (investimentos), capital humano (anos de escolaridade) e abertura comercial (participação do comércio exterior no PIB), assim como uma série de variáveis institucionais contidas no DPI do Banco Mundial, apresentou o seguinte resultado: os investimentos foram positivamente relacionados com o crescimento, há um nível de significância de 1%, e das variáveis institucionais destacaram-se as influências da variável CHECKS, que representa o número de *veto players* responsáveis pelos mecanismos de *checks and balances*, negativamente relacionada com o nível de crescimento e significativa ao nível de 2%, da

variável POL, polarização política, que representa a máxima diferença de orientação entre os partidos governistas, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 2% e da variável LTVP, que representa o mais longo mandato dentre os *veto players*, negativamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível estatístico de 6%.

O que é possível observar através dos resultados acima é a forte relação negativa entre os agentes com poder de veto (quer através do seu número, considerando a variável CHECKS, quer através do seu tempo de mandato, considerando a variável LTVP) e o nível de crescimento da renda per capita brasileira. Ou seja, quanto maior o número de veto players e maior seus mandatos, pior para o crescimento da renda per capita brasileira.

Quanto à polarização, podemos admitir a ideia de que quanto maior a diferença entre as orientações políticas dos partidos da base governista, mais facilmente o governo pode negociar com cada um deles separadamente e mais facilmente implementar suas políticas.

Mercosul

No caso da série de países composta por Argentina, Brasil e Chile, como mostrado na tabela 2, abaixo, a variável CHECKS apresentou sinal negativo e significância estatística ao nível de 5%, ressaltando que uma maior facilidade de mudar o *status quo* está favorecendo o crescimento econômico dos países em tela.

No caso dos países do Mercosul, mais uma vez, a variável CHECKS, representando o número de *veto players* esteve negativamente relacionada com o crescimento dos países do Mercosul (somados ao Chile), a um nível de significância estatística de 10%, corroborando a análise anterior de que quanto maior a facilidade de os governos implementarem suas políticas, maiores os níveis de crescimento. Neste caso destacaram-se ainda a influência negativa da abertura comercial, significativa ao nível de 7% e os investimentos em capital físico, significantes ao nível estatístico de 1%.

Para o caso supramencionado, a equação a ser estimada foi:

$$Y_{it} = a + K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j I_{jit} + \theta_1 \varepsilon_{it-1} + \theta_2 \varepsilon_{it-2} + \theta_3 \varepsilon_{it} + \delta(2), \text{ onde :}$$

Y, K, H e I são as mesmas variáveis definidas na equação (1).

i é o número relativo ao país.

j é o número relativo à variável institucional.

$\theta_1 \varepsilon_i t-1 + \theta_2 \varepsilon_i t-2 + \theta_3 \varepsilon_i t + \delta$ são as médias móveis MA(1) e MA(2).

Tabela 2 – Significância e Sinal da Variável CHECKS (1996-2004)

Variável CHECKS	Argentina, Brasil e Chile	Mercosul e Chile	Leste Asiático
Significante a 1%			
Significante a 5 %	-		
Significante a 10%		-	-

Fonte : Cálculos dos Autor

No caso dos países do Mercosul, mais uma vez, a variável CHECKS, representando o número de *veto players* esteve negativamente relacionada com o crescimento dos países do Mercosul (somados ao Chile), a um nível de significância estatística de 9%, corroborando a análise anterior de que quanto maior a facilidade de os governos implementarem suas políticas, maiores os níveis de crescimento. Neste caso destacaram-se ainda a influência negativa da abertura comercial, significativa ao nível de 7% e os investimentos em capital físico, significantes ao nível estatístico de 1%.

Leste Asiático

Para os países do Leste Asiático, no que pese a indisponibilidade dos dados para Hong Kong, os resultados para os demais países (Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan) mostraram a influência positiva e significativa ao nível estatístico de 9% do capital humano. Percebe-se, uma vez mais, que se repete a influência negativa dos agentes com poder de veto (*veto players*), representados neste caso pela variável CHECKS, indicando que o menor número de *veto players* favoreceu ao crescimento dos países da região, e pela variável VPDROP, que por sua vez indica que o menor percentual de

veto players saindo do governo favoreceu o crescimento dos países do Leste asiático.

4. Governança e Crescimento: Evidência Empírica para o Brasil, Mercosul e Leste Asiático

Os indicadores de Governança do Banco Mundial – compilados no trabalho Governance Matters IV, apresentados em KAUFFMAN et al. (2005) foram utilizados neste trabalho. Para avaliar o impacto das variáveis de Governança para o crescimento, utilizamos a seguinte equação para calcular as regressões estatísticas quando trabalhamos com conjuntos de países, isto é, quando temos dados em painel, que combinam dados de corte transversais (países) com séries temporais (anos):

$$Y_{it} = a + K_{it} + b H_{it} + c A_{it} + \alpha_j G_{jit} + \epsilon_{it}, \quad (3) \text{ onde:}$$

Y é a taxa de crescimento econômico per capita, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004).

K é a taxa de formação de capital bruto físico, ou seja, os investimentos como proporção do PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004).

H é um indicador de capital humano, aqui representado pelo número de anos de escolaridade, os dados foram retirados de BARRO e LEE (2001).

A é o indicador de abertura da economia, isto é, a participação das exportações e importações no PIB, os dados foram retirados da PENN TABLES (2004).

G_j são as variáveis de Governança, ou seja, G_1 é a variável Segurança Jurídica, RL, (*Rule of Law*), I_2 é a variável Qualidade da Regulação, RQ, (*Regulatory Quality*), I_3 é a variável Estabilidade Política, PS, (*Political Stability*), I_4 é a variável Eficiência Governamental GE (*Government Effectiveness*), I_5 é a variável Controle da Corrupção CC (Control of Corruption) e I_6 é a variável Voz e Transparência, VA, (*Voice and Accountability*). Os dados foram retirados de KAUFFMAN et al. (2005).

i é o número dos países.

j é o número das variáveis de Governança.

â representa o erro estocástico.

Para as regressões com os países do Mercosul e Chile e com esses países e os países do Leste Asiático utilizamos um ajuste autoregressivo de primeira ordem AR(1), uma vez que é possível que problemas de autocorrelação possam estar prejudicando os resultados. Verificamos que o ajuste melhorou o poder explicativo das regressões, aumentando os R², assim como os níveis de significância dos parâmetros analisados pelas estatísticas t de Student. A equação utilizada nesses casos foi:

$$Y_{it} = a + Y_{it-1} + b K_{it} + c H_{it} + d A_{it} + \alpha_j G_{jit} + \epsilon_{it} \quad (4)$$

Brasil

Como já foi explicado anteriormente não será possível utilizar os dados de governança apenas para o Brasil, uma vez que a série histórica é muito reduzida. Para termos uma ideia aproximada utilizamos os dados conjuntos de Brasil, Argentina e Chile, para o período 1996-2004. Os resultados mostraram as influências positivas e significantes, respectivamente, aos níveis de 1 e 4%, das variáveis relacionadas aos indicadores de governança, Efetividade (ou eficiência) Governamental (*government effectiveness*) e Voz e Transparência (*voice and accountability*), resultados que caminham no sentido mais encontrado na literatura, ou seja, indicadores de maior nível de democracia, transparência e eficiência governamental favorecem o crescimento.

Por outro lado, verificamos, ao contrário do que normalmente é apontado nos trabalhos sobre crescimento e governança, que as variáveis Regras da Legislação, ou Segurança Jurídica (*rule of law*) e qualidade da regulação (*regulatory quality*) tiveram associações negativas e significantes, ambas ao nível estatístico de 6 por cento, com as taxas de crescimento das rendas per capita de Brasil, Argentina e Chile.

Consideramos que deve haver uma relação entre esses resultados e os resultados apresentados anteriormente que mostravam uma associação

também negativa entre os agentes com poder de veto e as taxas de crescimento. Em ambos os casos as variáveis, tanto as institucionais, como as de governança, dificultam o surgimento de reformas, uma vez que quanto maior a garantia de segurança jurídica, maior a certeza de que a lei não mudará, mesmo que sejam necessárias reformas para garantir as políticas voltadas para o crescimento.

Mercosul

Para o caso do Mercosul, fizemos uma análise semelhante à anterior, acrescentando Uruguai e Paraguai na série temporal com corte transversal. Os resultados também foram semelhantes, destacando-se o fato de que a variável Regras da Lei, ou Segurança Jurídica (*Rule of Law*) mais uma vez é negativa e significativa, e estatisticamente relacionada com as taxas de crescimento, agora ao nível de 8 por cento. A eficiência governamental (*Government Effectiveness*) é, como esperado, positivamente relacionada com o crescimento e significativa ao nível de 5 por cento.

Leste Asiático e Leste Asiático com Mercosul

Os resultados para os países do Leste Asiático (Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan) corroboraram a relação negativa entre a variável Regras da Lei, ou Segurança Jurídica (*Rule of Law*) e as taxas de crescimento das rendas per capita para os países da região, desta vez a um nível de significância ainda maior, do ponto de vista estatístico, ou seja, a 1%. Neste caso, as variáveis associadas com os indicadores de governança Estabilidade Política e Qualidade da regulação, como na maioria da literatura, apresentaram relação positiva e significativa aos níveis, respectivamente, de 7 e 1 por cento.

Quando somamos os países do Mercosul aos países do Leste Asiático, formando uma série temporal com corte transversal ainda maior, o resultado continua o mesmo em relação à variável Rule of Law (Segurança Jurídica ou Regras da Lei), ou seja, negativa e altamente significativa (ao nível de 1%) relacionado com as taxas de crescimento das rendas per capita dos países componente da série. Resumindo, podemos apresentar os principais resultados na tabela abaixo:

Tabela 3 – Significância e Sinal das variáveis de Governança (1996-2004)

Variável	Argentina, Brasil e Chile	Mercosul e Chile	Leste Asiático	Mercosul e Leste Asiático
RL	- (1%)	- (8%)	- (5%)	- (1%)
RQ	- (5%)		+ (1%)	+ (7%)
GE	+ (1%)	+ (5%)		
VA	+ (1%)			
PS			+ (7%)	

Fonte : Cálculos do Autor.

Conclusões

A maior parte da literatura considera que o estabelecimento de instituições estáveis, que forneçam maiores níveis de segurança aos direitos de propriedade é o fator-chave para o crescimento, na medida em que cria condições favoráveis para novos investimentos e desenvolvimentos tecnológicos. Nesse sentido, essas boas instituições, ou a chamada boa governança, estariam associadas à manutenção da estabilidade política e econômica. Por outro lado, o crescimento econômico requer, em grande medida, que mudanças políticas e econômicas ocorram, para que sejam implementadas as reformas que o viabilizem. Neste ponto estabelece-se um impasse.

Para tentar solucioná-lo, a ajuda empírica é muito importante. Foi o que fizemos neste trabalho. Verificamos, que, a despeito da relevância das variáveis associadas com a boa governança, o crescimento econômico brasileiro, assim como de alguns países da América do Sul e do Leste Asiático, foi associado negativamente com o maior número de *veto players* (agentes com poder de veto). Em alguns casos, com a maior duração de seus mandatos e seu maior percentual de saída do governo.

Também merece destaque a relação negativa entre a variável de governança, Segurança Jurídica (*Rule of Law*) com as taxas de crescimento das rendas per capita. Fato que, de certa forma, confirma a ideia de que quanto mais difícil for realizar as reformas, inclusive as jurídicas, devido à maior influência dos agentes com poder de veto, pior para implementar as políticas necessárias para o crescimento. Desta forma, a menor capacidade de vetar mudanças políticas e econômicas esteve (e talvez esteja) associada com melhores taxas de

crecimento, o que não significa que não deva haver estabilidade institucional, mas aponta que a capacidade de mudar o *status quo* é fundamental para criar condições de crescimento para os países em desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; e ROBINSON, J. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth in Aghion, P. e Durlauf, S. (eds.). *Handbook of Economic Growth*. Forthcoming.2005. Disponível <http://elsa.berkeley.edu/%7Echad/handbook9sj.pdf> Acesso em 18 de outubro de 2006.

BARRO, R. e LEE, J. *International data on Education Attainment: Updates and Implications*. Working Paper n. 42. Cambridge, MA. Center for International Development, Harvard University. 2001.

BECK, T; CLARKE, G.; GROFF, A.; KEEFER, P e WALSH, P. “New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions”. *World Bank Economic Review*, n.15, v.1, p.165-176. 2001.

BIDERMAN, C.; COZAC, F. e REGO, M.; *Conversas com Economistas Brasileiros*. São Paulo. Editora 34. 1997.

CASTRO, Thales. *Elementos de Política Internacional*. Curitiba, Juruá Editora, 2005.

COX, G. e McCUBBINS, M. “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”. In Haggard, S. e McCubbins, M. (eds.). *Presidents, Parliaments and Policies*. Cambridge. Cambridge University Press. 2001.

HALL, R. e JONES, C. “Why do Some Countries Produce so Much Output per Worker than Others?” *Quarterly Journal of Economics*, v, 114, n. 1, p. 83-116. 1999.

KAUFMANN, D. ; KRAAY, A. e ZOÍDO-LOBATÓN, P. Governance Matters. Updated Indicators for 2000/01. World Bank Policy Research. *Working Paper n. 2196*. Washington, D.C. 1999.

_____. Governance Matters II. Updated Indicators for 2000/01. World Bank Policy Research. *Working Paper n. 2772*. Washington, D.C. 2002.

KAUFMANN, D. ; KRAAY, A. e MASTRUZZI, M. ; Governance Matters III. Governance Indicators for 1996,1998,2000 and 2002. *World Bank Economic Review*, n. 18, p. 253-287. 2004.

_____. Governance Matters IV. Governance Indicators for 1996-2004. *World Bank Economic Review*, n. 18, p. 253-287. 2005.

KEEFER, P. A Review of the Political Economy of Governance : From Property Rights to Voice Development Research Group. *World bank*. Washington, D.C. 2004.

LUCAS, R. On The Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, p. 3-42. 1988.

MELO, M.; ALSTON, L.; MUELLER, B. e PEREIRA, C. *Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes in Brazil*. Universidade Federal de Pernambuco. Mimeo. 2005.

NETTO, D. *Transição Crítica*. In: VELLOZO, J. e LEITE, A. (eds.) *Os Desafios do Desenvolvimento*. Fórum Nacional. João Olímpio. 2002.

PENN TABLES – *Summers e Heston PENN World Tables*. 2004. Disponível no Site : <http://pwt.econ.upenn.edu/> . Acesso em 18 de outubro de 2006.

PRZEWORSKI, A. *Are Institutions a Deeper Cause Economic Development?*. Department of Politics. New York University. 2004. Disponível em http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/przeworski/przeworski_home.html. Acesso em 18 de outubro de 2006.

RODRIK, D. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. New Jersey. Princeton University Press. 2003.

RODRIK, D. ; HAUSMANN, R. e VELAZCO, A. *Growth Diagnostics*. 2004. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/> . Acesso em 18 de outubro de 2006.

ROMER, P. “Increasing Returns and Long Run Growth”. *Journal of Political Economy*, v. 94, n. 5, p. 1002-1037. 1986.

_____. “Endogenous Technological Change”. *Journal of Political Economy*. v. 98, n. 5, p. 71-102. 1990.

SOLOW R. “A contribution to the Theory of Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*. v. 70, n. 1, p. 65-94. 1956.

TOMMASI, M.; STEIN, E.; ECHEBARRIA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin América*. 2006 Report. BID. Washington, D.C. 2006.

TSEBELIS, G. *Veto Players: How Institutions Work*. Princeton University Press. 2002.



América do Sul: Respostas de Política Econômica à Crise Internacional

Sandra Rios

1. Introdução

Este documento apresenta a síntese dos principais fatos e conclusões recolhidos de cinco estudos nacionais (Argentina, Brasil, Chile, Equador e Peru)¹ sobre as respostas de política econômica na América do Sul à crise econômica e financeira internacional. O objetivo deste projeto é avaliar em que medida e em que direção os impactos econômicos da crise e as respostas de política adotadas pelos países da região afetaram e/ou poderão afetar as perspectivas de integração sul-americana.

Os cinco estudos apresentam análises sobre a situação econômica em que se encontravam os países no momento da eclosão da crise financeira internacional, seus impactos sobre as economias nacionais, as respostas de

¹ Os estudos nacionais que compõem esse projeto são:

1. Rios, Sandra; Igleisas, Roberto. Respostas de Política Econômica e Comercial à Crise Internacional: o caso do Brasil.
2. Rodríguez Landívar, Fernando. Respuestas a la crisis en América del Sur: El caso de Ecuador.
3. Fairlie Reinoso, Alan. Respuestas de política económica a la crisis internacional en Perú.
4. Heresi, Rodrigo. El Impacto de la Crisis Internacional en Chile y las Respuestas de Política Económica.
5. Rozenwurcel, Guillermo; Vázquez, Claudia. Argentina ante la crisis: Respuestas de política económica subordinadas al conflicto político.

política macroeconômica e comercial implementadas pelos governos e seus efeitos sobre o comércio com o mundo e com a região. Por fim, os estudos indicam de que modo as estratégias de reação adotadas impactam o comércio e as perspectivas de integração regional.

Esta síntese pretende apresentar uma comparação esquemática das informações e conclusões apresentadas nos estudos nacionais, ressaltando convergências e divergências nos cenários econômicos e nas respostas de política eleitas por cada país. A evolução do comércio e da participação da região como destino das exportações de cada um dos países permite mostrar como a integração comercial vem sendo afetada pela crise.

Para a maioria dos países estudados, a região latino-americana não é muito relevante como destino das exportações, o que impõe limites à contribuição da integração regional à mitigação dos impactos negativos da crise. Mais além, a análise das respostas de política nacionais – em particular das estratégias de política comercial – mostra que a falta de coordenação e as divergências nas estratégias nacionais não contribuem para reverter esse quadro.

2. A situação econômica anterior à crise e os dilemas domésticos de política econômica

A situação econômica anterior à crise dos países analisados tinha muitos elementos comuns, mas os dilemas de política econômica preexistentes eram mais diversos e, em alguns casos, específicos. O Quadro 1 apresenta a situação econômica anterior e os principais dilemas de política econômica.

Quadro 1

Situação antes da crise

Países	Atividade Econômica	Inflação	Política Econômica
Argentina	Crescimento	Em alta	Problemas no mix de política econômica: deterioração do superávit fiscal, apreciação real, conflitividade salarial
Brasil	Crescimento (6%)	Em alta, porém dentro da meta	Apreciação da taxa de câmbio real
Chile	Crescimento (5%)	Em alta, acima da meta	i) Apreciação da taxa de câmbio real; ii) demanda superior à oferta e crescimento das importações
Equador	Crescimento		i) dolarização; ii) concentração da geração de divisas em petróleo e remessas dos emigrantes; iii) alto crescimento das importações
Peru	Crescimento (9%)	Em alta, superior à meta (6,7%)	

Os cinco países analisados estavam experimentando uma fase de alto crescimento até o terceiro trimestre de 2008, ainda que a Argentina e o Chile estivessem crescendo menos do que em meados da presente década. A contrapartida desse alto crescimento era a existência de pressões inflacionárias em todos os países. Deve-se admitir, no entanto, que estas pressões não eram somente o resultado do crescimento do excesso de demanda agregada, mas também da alta dos preços do petróleo e das *commodities* alimentícias, fatores que estavam pressionando os índices de preços.

Em todos os países analisados, existia uma tendência à apreciação da taxa de câmbio real e ao aumento do valor importado, como resultado da entrada de recursos externos e do diferencial da inflação doméstica vis-à-vis a inflação internacional. Mas, estes resultados da política econômica não podiam ser atribuídos exclusivamente à operação da política doméstica dos países em análise, pois eram em grande medida fruto do ciclo de crescimento da economia mundial, da alta dos preços das *commodities* e da entrada de recursos externos.

As economias latino-americanas e as dos países analisados aproveitaram relativamente bem esse ciclo de crescimento da economia mundial, pois em

2008 havia menos dívida externa, mais reservas internacionais e os sistemas financeiros estavam mais sólidos do que no final da década passada.

Havia, porém, no conjunto analisado, países com dilemas específicos de política econômica, como a Argentina e o Equador. No caso da Argentina, o mix de política econômica utilizado após a crise econômica de 2001 – baseado na expansão com baixa inflação induzida pela elevada taxa de câmbio real, baixos salários reais e superávit fiscal – vinha se deteriorando. A volta da inflação a patamares médios em 2006/2007 e o conflito com o setor agrícola em torno das retenções à exportação tinham contribuído para alimentar entre os argentinos a percepção de dificuldades na política econômica, muito antes da crise. Essas mudanças na percepção da política econômica argentina tinham gerado, já a partir do terceiro trimestre de 2007, fortes saídas líquidas de recursos privados. Em síntese, a Argentina entrava na crise com um quadro de forte deterioração de seu esquema de política econômica, com perda de credibilidade, saída líquida de recursos privados, desaceleração do crescimento e inflação em alta.

No caso do Equador, a dolarização da economia retirou das mãos das autoridades econômicas um importante instrumento para enfrentar choques externos negativos, mas isto é um condicionante institucional da situação do país conhecido por autoridades e indivíduos. Adicionalmente, o país tinha outros fatores estruturais que complicavam a resposta das autoridades frente a um choque externo negativo: a alta dependência do petróleo na receita de exportação e alta participação das remessas dos emigrantes na entrada de recursos externos totais. A crise iria reduzir drasticamente essas duas fontes principais de entrada de divisas do país. O quadro econômico do Equador tinha um terceiro fator agravante: nos últimos meses anteriores à crise, houve um crescimento espetacular das importações, que se tornaria um problema para a sustentabilidade macroeconômica do país quando o choque externo diminuísse drasticamente a entrada de divisas.

3. Impactos da crise internacional sobre a economia dos países

Os impactos da crise internacional sobre a economia de cada país estiveram condicionados pela situação prévia, a natureza do setor externo e seu financiamento e a percepção de riscos adicionais em cada um deles. O Quadro 2 apresenta alguns impactos iniciais de maneira estilizada para

identificar componentes comuns e específicos da primeira reação deste conjunto de economias.

Obviamente, todas as economias sofreram queda dos preços e dos volumes dos bens exportados. Porém, a saída líquida de capitais não pareceu ser um fenômeno tão generalizado nem com a mesma intensidade. Da análise dos casos, pode-se concluir que houve fatores específicos que teriam contribuído para essa saída diferenciada de recursos. A concentração das receitas externas em poucos produtos ou fatores de produção ou a percepção sobre a estabilidade da política econômica parecem ter sido dois dos fatores específicos que atuaram em alguns países.

No caso do Equador e, em menor medida, do Chile, do Peru e da Argentina, há uma alta concentração da exportação em poucos produtos. O choque externo produzido pela crise internacional aumentou a percepção de dificuldades futuras nesses países e contribuiu para acelerar a saída líquida de divisas. De fato, o Equador sofreu um aumento da constituição de depósitos de equatorianos no exterior. Mas não foi só isso. A saída de recursos foi relativamente mais forte no Equador e na Argentina do que nos outros três países, pois nessas duas economias há percepção de dificuldades próprias do modelo de política econômica.

Já a economia chilena, apesar de continuar com uma alta concentração de suas exportações em poucos produtos, não teve fortes saídas de recursos, pois a estabilidade econômica e solidez do sistema financeiro podem ter compensado a percepção de fragilidade do seu setor externo real.

Quadro 2

Impactos iniciais sobre as economias

Países	Impactos iniciais
Argentina	<u>Saída líquida de capitais depois da crise</u> ; queda de preços e do volume exportado
Brasil	Crise de empresas exportadoras e bancos a partir dos mercados de derivativos; queda relativamente pequena do financiamento externo comercial (<u>conta capital positiva</u> , porém decrescente) e dos preços externos; queda do volume exportado
Chile	Queda de preços e volume exportado.
Equador	Queda do preço do petróleo e das remessas de migrantes => percepção de risco sobre a dolarização=> queda dos depósitos.
Peru	Queda de preços e volumes de exportação; <u>saídas líquidas de capitais de curto prazo</u> .

O Brasil experimentou uma crise financeira como resultado da grande exposição de empresas exportadoras e bancos ao mercado de derivativos,

detonada pela combinação de queda de *funding* e forte desvalorização do real. Mas não foi causada pelo endividamento externo ou diretamente pela crise. A crise internacional pôs a descoberto a má gestão de risco de algumas empresas e bancos médios. A situação financeira foi rapidamente solucionada pelo Banco Central, pela existência de elevadas reservas bancárias e pela solidez do conjunto do sistema bancário. Lamentavelmente, a solução da crise elevou a concentração bancária e produtiva da economia.

É verdade que, nas semanas iniciais após a crise do *Lehman Brothers* e durante o ápice do episódio financeiro, o Brasil esteve sujeito a pressão de demanda no mercado de câmbio e a perda de reservas por saídas relevantes na rubrica de capitais de curto prazo, mas a conta capital e financeira do balanço de pagamentos voltou a ser superavitária em janeiro de 2009. As operações de Adiantamento de Contratos de Câmbio – fonte de financiamento pré-embarque do comércio – caíram em relação aos valores máximos de 2008, mas estiveram muito longe de desaparecer. A queda de recursos líquidos de curto prazo foi substituída por crescimento do investimento direto no início de 2009 e a taxa de câmbio começou a ceder. O Brasil não teve uma restrição financeira externa prolongada nem profunda.

As razões da saída líquida de recursos da Argentina já foram comentadas e a crise internacional não fez mais que agravar a percepção de dias difíceis que a economia argentina tem pela frente. A dolarização dos portfólios – que antecede à crise e resulta do comportamento defensivo frente à incerteza da política e da economia no país – se acelerou desde finais de 2008, enquanto a oferta de divisas se reduzia pela queda das exportações. O Banco Central argentino utilizou suas reservas para evitar uma alta brusca da taxa de câmbio, por temor de gerar uma corrida bancária que acelerasse a inflação e acentuasse a incerteza no setor privado. As vendas de reservas foram menores no primeiro trimestre do ano, mas os seus impactos sobre a liquidez e as possibilidades de recuperação da economia são negativos.

No caso do Equador, a queda brusca da entrada de divisas já seria motivo de pânico em qualquer regime de dolarização como o desse país, mas o temor agravou-se pelas incertezas sobre a posição do presidente Correa em relação ao regime, devido às suas críticas no passado. O presidente Correa reafirmou seu compromisso com o sistema de dolarização, mas os objetivos ambiciosos do seu governo em termos econômicos e de distribuição de renda geram dúvidas sobre a consistência entre esses objetivos e a dolarização com suas restrições à política fiscal e monetária.

O Quadro 3 apresenta a evolução da economia dos países analisados nos primeiros meses da crise, após a queda do Lehman Brothers e dos mercados mundiais. A queda do produto no quarto trimestre de 2008 e com mais intensidade no primeiro trimestre de 2009 é o fato comum à maioria dos países analisados. Todos os países tiveram fortes quedas nos investimentos, especialmente na compra de bens e equipamentos, e desaceleração da construção.

O Brasil parece ter comportamento diferenciado *vis-à-vis* os quatro outros países. Em primeiro lugar, a queda no quarto trimestre de 2008 aparentemente foi mais pronunciada que nos outros países. Em segundo lugar, o Brasil é o primeiro que dá indicações de recuperação na margem. No segundo trimestre de 2009, o PIB brasileiro experimentou um crescimento de quase 2% em relação ao período imediato anterior, o que coloca o país na porta de saída da recessão. Os indicadores da atividade industrial (na série com ajuste sazonal) vêm-se recuperando desde janeiro, mas o nível de junho/julho ainda é inferior aos dos meses imediatamente anteriores à crise. Os indicadores de emprego e renda não se deterioraram fortemente na margem, especialmente pelos aumentos dos salários públicos que favoreceu a manutenção da massa salarial real da economia. O emprego parou de crescer na virada do ano e aumentou a taxa de desemprego, mas a oferta de mão-de-obra se retraiu parcialmente, como consequência da queda da atividade econômica, e a taxa de desemprego recuou para 8% depois de atingir um máximo de 9%.

Os demais países analisados não parecem estar se recuperando na margem, pelo menos com as informações contidas nos trabalhos que chegam até o mês de junho. Um fato comum a esses quatro países foram as dificuldades para expandir o crédito total após a crise. O Equador recorreu a um mecanismo criativo para dar liquidez ao sistema financeiro – compra da carteira de habitação por parte do sistema de seguridade social – ainda que possa se tornar um problema para o sistema de seguridade social se a crise se agravar.

O desempenho mais desapontador em termos relativos é o da Argentina. O país conta com possibilidades produtivas diversificadas e com a potencialidade do seu mercado doméstico, mas, como enfrenta a desconfiança de empresários e de indivíduos – materializada no desempenho dos índices de confiança e na dolarização das carteiras –, não pode utilizar plenamente a política fiscal e monetária.

As outras três economias são mais abertas e menores. A demanda externa tem um peso maior na demanda agregada e por isso é de se esperar que a queda seja maior e demorem mais a se recuperar, acompanhando mais de perto o movimento da economia mundial. O Chile teve uma forte alta da taxa de desemprego, passando de 7,5% para 9,8%, em um contexto de queda do produto e da oferta de crédito. Ademais da queda da demanda externa, o Equador teve o agravante de que a recessão econômica mundial afetou a remessa de recursos dos equatorianos no exterior a suas famílias, que aumenta o ingresso disponível, especialmente dos estratos mais baixos da população, e, portanto, sustenta a demanda agregada doméstica. Finalmente, o desempenho econômico do Peru foi agravado pelas decisões de política tomadas no fim de 2008, que buscavam controlar a inflação.

Quadro 3 Desempenho econômico nos primeiros meses da crise

Países	Atividade	Emprego/Desemprego	Mercados Financeiros
Argentina	Queda do PIB no quarto trimestre (sem sazonalidade). Atividade industrial em queda em bases anuais a partir de fim de ano. Queda da confiança sem recuperação.	Queda da demanda laboral.	Queda da demanda de dinheiro e dolarização das carteiras. Queda do crédito bancário em termos reais.
Brasil	Forte queda do PIB (sem sazonalidade) no quarto trimestre (-3,4%) de 2008; desaceleração da queda no primeiro trimestre (-1%) e crescimento no segundo trimestre (1,9%) de 2009. Indústria (sem sazonalidade) queda no quarto trimestre e depois recuperação. Índices de confiança se recuperam no 2º trimestre.	Subiu de 7,5% para 9%, mas recuou para 8%. Manutenção do crescimento da massa salarial.	Pequena participação do financiamento externo no crédito total. Depois da crise, essa participação parou de crescer e o crédito privado contraiu-se posteriormente, mas cresceu o crédito público. Diminuição do crédito às famílias.
Chile	Queda de 2% do PIB no primeiro trimestre (a/a). Queda do investimento e consumo durável.	Contração do emprego. Desemprego aumentou de 7,5% para 9,8%.	Queda da demanda de crédito e da oferta de crédito.
Equador	Atividade é muito dependente de petróleo e das remessas dos migrantes.	Alta até alcançar 8,6% em março 2009.	Aumento de liquidez com a compra da carteira de habitação do setor financeiro privado.
Peru	Queda do PIB no primeiro trimestre, queda da indústria e desaceleração da construção. Na série dessazonalizada, o PIB está caindo desde o quarto trimestre de 2008 e sem recuperação até o 2º trimestre de 2009.		

4. Impactos sobre o comércio dos países da região²

Impactos nas exportações

A crise financeira e econômica internacional atingiu os países sul-americanos em um momento em que a maioria experimentava evolução muito favorável nos fluxos de comércio, com forte expansão das exportações e das importações. Com exceção da Venezuela, o valor das exportações acumuladas em doze meses crescia de forma expressiva mês a mês até setembro de 2008.

A explicação para esse desempenho residia na alta sustentada dos preços internacionais das *commodities*, que têm peso muito relevante nas exportações desses países. Impulsionados pelo pujante crescimento da demanda internacional – principalmente a asiática –, os preços internacionais dos alimentos e de produtos de origem mineral sustentaram o forte crescimento do valor e da participação dos produtos primários na pauta de exportações da grande maioria dos países sul-americanos.

Esse movimento levou à valorização da taxa de câmbio em alguns países e alimentou o debate sobre os riscos da tendência de “primarização” da pauta de exportações, particularmente no Brasil. Em alguns casos, a dinâmica dos preços internacionais teve reflexos nos preços domésticos, em particular nos alimentos, provocando reações de política por parte de alguns países, como a Argentina, que passou a adotar medidas de restrição às exportações desses produtos.

Os efeitos da crise internacional sobre as exportações dos países da região foram sentidos rapidamente. A trajetória dos valores exportados, acumulados em doze meses, apresentou inflexão entre os meses de setembro e novembro em todos os países e manteve tendência de queda ao longo de todo o primeiro semestre de 2009, como mostra o gráfico 1.

Apesar de as trajetórias serem parecidas, o desempenho das exportações desse conjunto de países apresenta algumas nuances. A maioria dos demais países experimentou forte crescimento no valor exportado no período pré-crise e forte queda no período que se seguiu à eclosão da crise. Entretanto, uns sofreram mais do que outros.

² Aqui foram considerados não apenas os países para os quais foram realizados estudos nesse projeto, mas todos os países sul-americanos para os quais foi possível encontrar estatísticas de comércio atualizadas.

Em cinco países, os valores exportados em doze meses eram superiores em junho de 2009 ao observado em janeiro de 2008 – Uruguai, Bolívia, Colômbia, Brasil e Argentina. Entre estes, Uruguai e Bolívia, cujas exportações haviam registrado crescimentos mais expressivos no período pré-crise, sofreram quedas mais amenas após setembro de 2008.

Gráfico 1



Fonte: CAN, Proexport, Banco Central de Uruguai, Funcex, INDEC, INE.

As exportações chilenas já não estavam em forte trajetória de elevação antes da crise, mas caíram de forma acentuada após setembro de 2008. O Peru apresentou trajetória semelhante, apesar de um pouco mais favorável. Por fim, o Equador foi o país que apresentou tendências mais vigorosas, tanto à alta no período pré-crise quanto à baixa após a instauração da crise.

Imediatamente após a eclosão da crise, em meados de setembro de 2008, observaram-se forte reversão na trajetória dos preços internacionais dos principais produtos exportados pela região – que acompanhou a retração da demanda externa – e estancamento das linhas de crédito internacional ao comércio. Esses fatores tiveram impactos rápidos e decisivos sobre o desempenho exportador dos países sul-americanos.

A partir de março de 2009, a retomada da demanda chinesa – e pouco tempo depois de outros países asiáticos – contribuiu para a gradual elevação dos preços de alguns produtos básicos e para a recuperação das exportações sul-americanas de alguns desses produtos. Como a retomada da atividade nos países do continente americano – destino principal das exportações de produtos manufaturados da região – tem sido muito mais lenta, observou-se, nos últimos meses, a volta ao crescimento da participação da China e dos produtos básicos na pauta de exportações dos países sul-americanos.

Impactos nas importações

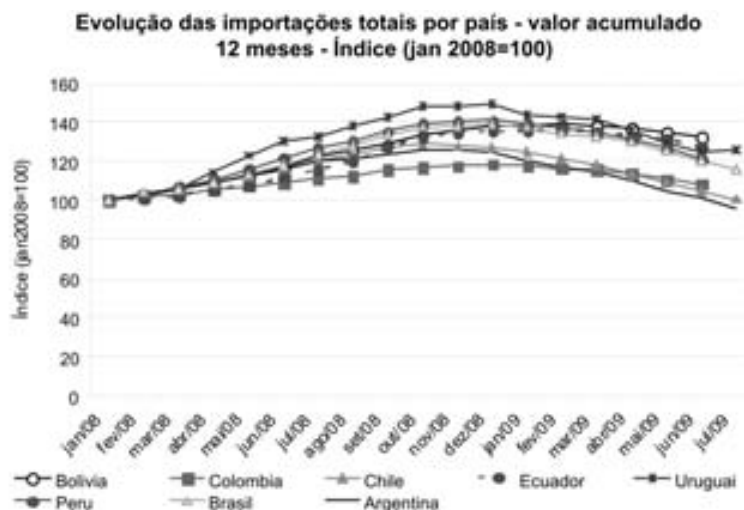
Assim como as exportações, as importações também cresciam em ritmo acelerado, respondendo ao elevado nível da atividade econômica em vários países da região no primeiro semestre de 2008. Os impactos da crise internacional sobre as importações se fizeram sentir dois ou três meses mais tarde do que sobre as exportações. A defasagem na resposta dos dois fluxos promoveu uma deterioração no saldo da balança comercial no último trimestre de 2008, que em muitos países foi revertido no início de 2009.

As importações demoraram um pouco mais a sentir os impactos da crise, mas acabaram por registrar quedas ainda mais expressivas que as exportações na maioria dos países sul-americanos, como reflexo do forte ajuste na demanda interna e da depreciação da taxa de câmbio observada nos países da região.

Observou-se, no último trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009, uma profunda deterioração dos termos de troca, com os preços das exportações caindo muito mais rapidamente do que os preços dos produtos importados. Em boa medida, o ajuste nos valores importados se deu pela queda nas quantidades importadas.

Assim como no caso das exportações, também na trajetória das importações, a maioria dos países mostra comportamento bastante semelhante. Os valores importados acumulados em doze meses pelos países analisados apresentam tendência à elevação até o final de 2008 e queda a partir de dezembro, como pode ser visto no gráfico a seguir (Gráfico 2).

Gráfico 2



Fonte: CAN, Proexport, Banco Central de Uruguai, Funcex, INDEC, INE.

As diferenças nas dinâmicas dos fluxos de exportações e de importações promoveram uma rápida deterioração nos saldos comerciais da maioria dos países sul-americanos nos dois trimestres que se seguiram à instauração da crise internacional. Entretanto, como os impactos desta sobre os níveis de atividade dos países da região resultaram em expressiva queda nas importações, enquanto os preços de algumas *commodities* relevantes esboçavam recuperação, a partir do segundo trimestre de 2009, as balanças comerciais de diversos países voltaram a melhorar. Apesar disso, os fluxos comerciais ainda se encontram bastante abaixo dos observados imediatamente antes da crise.

Impactos sobre o comércio intrarregional

A contribuição do comércio intrarregional³ para o desempenho das exportações dos países sul-americanos durante esse período de crise foi

³ Aqui se está considerando a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) para efeitos da análise dos impactos sobre a integração intrarregional. Paraguai e Venezuela não foram incluídos na análise, pois não foi possível encontrar dados atualizados de exportações por principais destinos para esses países.

variada. Embora haja a expectativa de muitos analistas de que acordos de integração comercial, como a ALADI, deveriam contribuir para amortecer os impactos negativos sobre o comércio exterior advindos de crises internacionais, não foi o que se viu nos últimos meses.

O primeiro aspecto a se considerar é que a relevância do bloco regional como destino das exportações dos países sul-americanos é muito variável. Portanto, a capacidade de o comércio intrarregional contribuir como amortecedor dos impactos negativos da crise sobre as exportações desses países também seria em qualquer caso muito variável.

Apenas nos casos de Argentina, Bolívia e Uruguai, os membros da ALADI absorvem mais de 30% do total das vendas externas, sendo que, no caso da Bolívia, esse percentual era superior a 60% no primeiro semestre de 2008. Para esses países, o desempenho das exportações para a ALADI poderia ter sido relevante, como pode ser observado no Quadro 4.

Mas a contribuição da ALADI foi variada: justamente no caso da Bolívia – país mais dependente das vendas para a região –, as exportações para os países do bloco caíram mais do que as vendas externas totais, tendo registrado uma queda de participação de 5,7 pontos percentuais entre os primeiros semestres de 2008 e 2009.

Já nos casos da Argentina e do Uruguai, a variação das vendas para a ALADI foi menos negativa que a observada nas exportações totais desses países, o que significou pequenos ganhos e participação do bloco no destino das exportações dos dois países (+1,4 ponto no caso da Argentina e +3 pontos no caso do Uruguai).

O Equador foi o país em que as vendas para a ALADI tiveram pior desempenho relativo (-8,2 pontos percentuais). Além da Bolívia, já mencionada acima, as vendas para o bloco também registraram perdas relativas no caso do Brasil (-4,1 pontos percentuais) e do Peru (-2,8 pontos). Nas exportações chilenas, a perda de participação da ALADI foi de apenas 0,5 ponto percentual. O Peru e o Chile são os países da região com exportações mais orientadas a mercados extrarregionais e, portanto, com menor dependência do bloco.

Quadro 4

Valores de comércio exterior por zona de destino e origem					
Primeiro semestre de 2009 e variação percentual a respeito do mesmo período de 2008					
País	Destino / Origem	Exportação		Importação	
		(US\$ milhões)	Variação	(US\$ milhões)	Variação
Argentina	Total	27,25	-19%	17,389	-38%
	ALADI	10,091	-16%	6,389	-41.5%
	Part. % ALADI	37.0%	+ 1.4 p.p.	36.7%	- 2.2 p.p.
Brasil*	Total	84,093	-24.3%	67,2	-30%
	ALADI	14,927	-38.5%	11,5	-25%
	Part. % ALADI	17.8%	-4.1 p.p.	17%	+ 1.1 p.p.
Bolívia	Total	2,422	-23.1%	2,036	-8.1%
	ALADI	1,378	-30.1%	1,074	-22.2%
	Part. % ALADI	56.9%	- 5.7 p.p.	52.8%	- 9.5 p.p.
Chile*	Total	28,428	-35.7%	21,819	-35.6%
	ALADI	5,201	-33.7%	6,297	-37.3%
	Part. % ALADI	18.3%	+ 0.5 p.p.	28.9%	- 0.7 p.p.
Colômbia	Total	15,416	-19.1%	15,574	-17.7%
	ALADI	2,318	-14.1%	5,834	-14.2%
	Part. % ALADI	15.0%	+ 0.9 p.p.	37%	+ 1.5 p.p.
Ecuador	Total	5,824	-41.5%	7,065	-14.0%
	ALADI	1,018	-60.2%	2,15	-10.1%
	Part. % ALADI	17.5%	- 8.2 p.p.	30.4%	+ 1.3 p.p.
Peru	Total	11,266	-29.0%	10,533	-29.6%
	ALADI	1,433	-41.7%	3,131	-36.9%
	Part. % ALADI	12.7%	- 2.8 p.p.	29.7%	- 3.4 p.p.
Uruguai	Total	2,566	-13.4%	3,141	-27.6%
	ALADI	949	-5.8%	1,792	-25.7%
	Part. % ALADI	37.0%	+ 3 p.p.	57.0%	+ 1.5 p.p.

Fonte: MDIC/SECEX, CAN, Proexport Chile, Rozemurcel e Vázquez (2009), Banco Central do Uruguai.

p.p. = pontos percentuais.

* período de comparação jan-julho 2008 frente ao mesmo período do ano anterior.

As exportações intrarregionais se caracterizam por uma participação maior de produtos semimanufaturados e manufaturados quando comparadas com as exportações extrarregionais. E os produtos manufaturados são mais sensíveis à queda da demanda e à escassez de financiamento. Portanto, a partir do momento em que a crise internacional se refletiu nas economias domésticas da região, era esperado que a retração da demanda tivesse impactos negativos sobre as exportações de manufaturados para a região.

Além disso, a retomada da demanda asiática por *commodities* teve efeito positivo sobre as exportações extrarregionais de diversos países sul-americanos, fazendo aumentar a participação do continente asiático nas vendas externas e provocando, naturalmente, queda de participação relativa da ALADI.

As preferências comerciais negociadas nos acordos regionais não são suficientes para amortecer os impactos macroeconômicos causados por essa crise. A participação da ALADI nas importações da Bolívia caiu quase dez pontos percentuais no período analisado. Na Argentina e no Peru, também foram registradas perdas de participação do bloco nas compras externas. Por outro lado, as importações intrarregionais ganharam ligeira participação nas compras externas totais de Brasil, Colômbia, Equador e Uruguai.

5. As respostas de política econômica

As respostas de política fiscal

Os governos da região tentaram usar os instrumentos à sua disposição para atacar os principais problemas gerados pela crise. Os problemas eram: queda da demanda agregada, principalmente a externa, com os consequentes efeitos sobre a atividade e o emprego; queda do financiamento externo e aumento da demanda de liquidez dos bancos, afetando a expansão de crédito na economia; e pressões no mercado de câmbio.

Para compensar a queda da demanda agregada, a política fiscal podia atuar por meio do aumento de gastos/investimentos ou da desoneração ou facilitação do pagamento de impostos. As políticas implementadas têm diferenças importantes nos seus objetivos e, obviamente, nos instrumentos, pois estes estão condicionados pelas características institucionais de cada país ou pelas possibilidades de financiamento.

Na análise das políticas fiscais implementadas, duas considerações parecem necessárias. A primeira consideração está relacionada com a dimensão temporal do aumento do gasto, isto é, se é expansão temporária ou permanente. Isto não é trivial. Gastos considerados permanentes – como podem ser o aumento de salários do pessoal ativo ou as aposentadorias da seguridade social – implicarão, pela dificuldade de contrai-los posteriormente, a necessidade de aumento de receitas no futuro para financiá-los e para cobrir a dívida que geram no presente. Dada a carga sobre a renda disponível no futuro, esses gastos permanentes que se iniciam hoje deverão ter impacto expansivo maior que gastos ou investimentos transitórios, que não geram compromissos futuros. Os países podem ser diferenciados pela propensão a expandir gastos correntes ou gastos de investimentos ou transferências ou subsídios transitórios ao setor privado.

A segunda consideração está relacionada com o desequilíbrio no estoque de ativos e passivos na economia que o aumento do gasto ou investimento gera. Por exemplo, quando o déficit fiscal gera dívida ou reduz riqueza pública acumulada, pode afetar a percepção da solvência futura do setor público e da evolução da renda disponível, deprimindo consumo e investimento presente do setor privado. Um sinal das intenções das autoridades econômicas em termos de dívida e da acumulação de desequilíbrios é o compromisso com meta fiscal futura. Neste sentido, os países podem ser classificados de acordo com sua preocupação com o resultado fiscal e seu compromisso com metas fiscais.

O Quadro 5 apresenta os principais elementos das políticas fiscais implementadas para compensar a queda da demanda agregada em cada um dos países.

Quadro 5
A Política Fiscal

Países	Gastos /Investimentos	Política tributária/Receita	Preocupação com o Desempenho fiscal
Argentina	Crescimento gasto corrente com pessoal. Programa de obras públicas. Subsídios para créditos para bens duráveis.	Estatização dos fundos de pensão. Aumentos de tarifas. Programas de refinanciamento das dívidas tributárias.	Nenhuma (queda do superávit primário, aumento do déficit financeiro). Sem acesso ao crédito voluntário: estatização, adiantamentos transitórios do BC e empréstimos do BNA.
Brasil	Crescimento gasto corrente com pessoal. Programa de obras públicas sem avanços.	Redução de impostos destinada a favorecer a demanda de bens duráveis, material de construção. Não houve diminuição generalizada da pressão tributária.	Pouca ou nenhuma no nível federal (queda do superávit primário e aumento da dívida); manutenção das regras para estados e municípios.
Chile	Investimento; transferências focalizadas nos mais pobres para a capacitação da mão de obra e para a retenção dos empregados; subsídios para os pagamentos de moradia social e construção de novas moradias.	Eliminação temporária de imposto para facilitar o crédito (geral). Facilitação de impostos (geral).	Alta (Utilização do Fundo de Estabilização e dívida no mercado local cuidando dos impactos monetários da mesma).

Equador	Créditos em forma de antecipação de até 3 meses de salários. Investimento público; iniciativas para estimular o emprego.	Facilitação de impostos; Redução de impostos para investimento; aumento de impostos sobre a saída de divisas e novo imposto sobre os fundos equatorianos no exterior.	Alta (a regra monetária restringe a expansão fiscal), mas recursos da seguridade social foram usados para financiar o setor público.
Peru	Primeira fase: contenção do gasto público e do investimento. Segunda fase: Plano de Estímulo Fiscal: aumento do gasto e do investimento público. [drawback; emprego temporal; reconversão laboral; infraestrutura e proteção social].		Razoável.

Em relação à primeira consideração – a dimensão temporal do gasto –, o Brasil e a Argentina aumentaram seus gastos correntes com pessoal e, nos dois casos, esses gastos foram o componente principal da expansão até agora. Os dois países apresentaram dificuldades para implementar seus programas de investimento.

O Chile e o Equador estão em uma posição oposta em relação aos gastos. O Chile preparou um plano de obras públicas, um programa de transferências para os mais pobres, subsídios para a capacitação da mão-de-obra e para os pagamentos de moradia social e construção de novas obras. Gastos transitórios, com ênfase nos mais pobres (com alta propensão ao consumo), no investimento e na capacitação. O Equador não tem fôlego fiscal, porém ofereceu créditos para os servidores de modo a estimular o consumo corrente, planejou investimentos e subsídios para estimular a construção de novas moradias.

O Peru está em situação intermediária, pois apresentou plano de estímulo fiscal com aumentos de gastos correntes e de investimento, mas preponderam os gastos transitórios sobre os permanentes.

No que se refere à segunda consideração – preocupação com o resultado fiscal e compromisso com metas fiscais –, novamente o Brasil e a Argentina, ainda que com diferenças, estão juntos na reduzida preocupação com o resultado fiscal. As autoridades dos dois países parecem ter decidido que o resultado fiscal será endógeno. Nenhum dos dois países fez, à diferença de Chile e Peru, plano fiscal de estímulo, com objetivos claros e atingíveis, que

mostrassem suas intenções em termos de desequilíbrios financeiros e acumulação de estoque de dívida.

A Argentina tem metas de curto prazo para financiar as amortizações e compromissos de 2009 e de 2010. Mas não parece se importar muito com a natureza dos financiamentos utilizados para fechar esse hiato. O governo estatizou os fundos de pensão e conta com velhos mecanismos de financiamento, como adiantamentos transitórios do Banco Central e empréstimos do *Banco de la Nación*.

O governo brasileiro está abandonando em silêncio e com as possibilidades legais disponíveis (reclassificação de investimentos) as metas fiscais de superávit primário para este ano, o que pode gerar dúvidas sobre suas intenções futuras em termos de dívida e regras. É claro que persistem as regras para os estados e municípios e que a deterioração se poderá deter com a recuperação da atividade e a eliminação das desonerações temporárias implementadas pelo governo para estimular a demanda.

Os governos do Chile e do Peru estabeleceram compromissos fiscais públicos, com metas estabelecidas de desequilíbrios adicionais. O governo do Chile vai financiar parte do esforço com a utilização do Fundo de Estabilização e metas de dívida.

Em matéria de receitas e administração tributária, a Argentina está implementando programa de refinanciamento de dívidas tributárias. A prática do Brasil está novamente contraposta ao feito no Chile e no Equador. O Brasil demorou a desonerar alguns dos impostos indiretos sobre bens de capital e não fez nenhum movimento significativo para reduzir de forma generalizada a carga tributária, facilitar o pagamento de impostos ou reduzir a carga tributária sobre os investimentos. O Chile e o Equador eliminaram ou reduziram temporariamente alguns impostos sobre o investimento e facilitaram o pagamento dos impostos com o objetivo de aumentar a liquidez do setor privado.

Com a política de desoneração tributária, o Brasil escolheu favorecer os consumidores de bens duráveis e os seus produtores, reduzindo temporariamente um dos principais impostos indiretos na compra desses bens. A estratégia foi bem-sucedida porque possibilitou sustentar a demanda de bens duráveis e parte da recuperação da indústria, mas é de curto prazo e deteriorou muito fortemente as receitas do governo, ampliando a dívida e obrigando o governo a ceder no seu objetivo de meta fiscal.

Quadro 6

Comportamentos fiscais

Gasto Corrente permanente	Estímulo ao investimento
Aumento de dívida	Subsídios para os mais pobres e para capacitação
Resultado fiscal endógeno ou quase endógeno	Resultado fiscal exógeno
Sem planos definidos e anunciados	Com planos definidos
Argentina – Brasil	Chile - Equador

As respostas de política monetária e financeira

O Quadro 7 apresenta os elementos principais da política monetária e financeira dos países analisados. Todos os governos buscaram resolver o problema de liquidez dos bancos e estimular a expansão do crédito ao setor privado.

O Brasil facilitou as fusões e aquisições com o objetivo de que os bancos mais sólidos e com reservas comprassem os bancos com problemas. A existência de fortes bancos públicos possibilitou o aumento da participação dos bancos estatais nas operações de crédito. Assim como na política fiscal, as autoridades mostraram predileção pelos apoios creditícios setoriais (agricultura, construção e setor automobilístico). Assim que ficou claro que o cenário inflacionário tinha mudado com a crise, o Banco Central reduziu significativamente os juros, contribuindo para a expansão econômica. No mercado cambial, o Banco Central suspendeu as compras de divisas e regulou as flutuações com vendas limitadas de divisas.

As autoridades monetárias do Chile também atuaram para prover liquidez ao mercado interbancário, com flexibilização das normas de reservas e operações de mercado aberto. As medidas de ampliação de crédito ao setor privado foram diversas, mas aparentemente tiveram caráter mais horizontal que as medidas brasileiras: ampliação dos exportadores cobertos por linhas oficiais; aumento dos fundos para capital de giro; maior atuação da CORFO; crédito para instituições educativas; apoio ao microcrédito e aumento do crédito hipotecário. A política monetária foi cautelosa como a brasileira, sendo relaxada quando ficou claro que o mundo e a economia chilena entravam em outro cenário inflacionário.

Quadro 7

A Política Monetária e Financeira

Países	Medidas estruturais para a estabilidade do sistema financeiro	Medidas de provisão de liquidez ao sistema financeiro	Medidas de expansão do crédito ao setor privado	Política Monetária	Política Cambial
Argentina			Linhas de crédito promocionais com fundos da seguridade social.	Aumento das taxas de política monetária.	Vendas de divisas; maiores controles sobre a saída de capitais.
Brasil	Facilitação das fusões e aquisições.	i) diminuição dos depósitos compulsórios; ii) flexibilização do redesconto.	i) ampliação da participação dos bancos estatais nas operações de crédito; ii) políticas de ampliação do crédito público para setores específicos [agrícola; construção civil; setor automobilístico].	Redução dos juros.	Suspensão das compras de divisas; após a crise venda de divisas.
Chile	Não foi necessário.	Flexibilização das normas de reservas; intervenções no mercado de divisas e no mercado doméstico.	Ampliação do nº de exportadores cobertos por linhas oficiais; aumento dos fundos para capital de giro; maior atuação da CORFO; crédito às instituições educativas; iniciativa Pró-Crédito (capitalização do Banco Estado); apoio ao microcrédito; aumento do crédito hipotecário com subsídio estatal.	Manutenção inicial da política monetária e relaxamento a partir de janeiro.	Suspensão das compras de divisas.
Equador	Lei da Rede de Segurança Financeira: criação de um fundo de liquidez para atuar como prestador em última instância, entre outras regulamentações.	Recursos da seguridade social foram usados para adquirir carteira hipotecária dos bancos. Aumento do coeficiente de liquidez doméstica.	Conflito entre as intenções do governo e as reações da banca frente à obrigatoriedade de aumento das reservas no Equador.	Tentativa de aumentar os juros.	
Peru		Operações de mercado aberto.		Aumento inicial e relaxamento posterior das taxas de política monetária.	

A lei de Rede de Segurança Financeira no Equador parece uma iniciativa razoável que estava sendo preparada e foi apressada como consequência da crise. Basicamente, a lei cria um fundo de liquidez para atuar como prestador em última instância. O governo Correa obrigou a aumentar o coeficiente de liquidez doméstica dos bancos para aumentar as reservas no mercado doméstico e elevar a capacidade prestável do sistema financeiro. A medida não foi bem aceita pelo sistema financeiro, mas foi uma tentativa de aumentar a liquidez da economia equatoriana, atuando na mesma direção dos impostos à saída de divisas e aos rendimentos dos fundos de equatorianos no exterior.

6. As respostas de política comercial

Os países sul-americanos analisados nesse conjunto de estudos adotaram estratégias muito variadas de política comercial para lidar com os impactos da crise no comércio exterior. Em geral, as estratégias refletem o aprofundamento das linhas de política comercial que já vinham sendo seguidas pelos países ou, no caso do Equador, a necessidade de lidar com graves dificuldades macroeconômicas, aprofundadas pelas características da crise atual.

Chile e Peru: baixo grau de intervenção

Os dois países sul-americanos que vinham adotando estratégias mais agressivas de abertura comercial e integração internacional – Chile e Peru – mantiveram o curso e não recorreram a medidas protecionistas. No Chile, as poucas medidas registradas concentram-se na ampliação dos programas de cobertura de financiamento aos exportadores – tanto em termos do número de empresas que podem ter direito ao benefício quanto do valor do financiamento – e no reforço do sistema de garantias de crédito.

No Peru, apenas se aumentou temporariamente a taxa de devolução dos impostos incidentes sobre as exportações, de 5% para 8%, com o objetivo de melhorar as condições de competitividade dos exportadores. Contrariando a tendência de paralisia nos principais foros de negociações comerciais, o país seguiu em sua estratégia de implementar acordos de livre-comércio recentemente negociados (Chile, Estados Unidos, Canadá e Cingapura) e de continuar negociando novos acordos comerciais com diversos países e/ou blocos de países.

Brasil: ênfase nas medidas de apoio às exportações

A avaliação inicial das autoridades brasileiras era de que os impactos da crise internacional sobre o comércio exterior teriam como principais mecanismos de transmissão: o encarecimento e a escassez das linhas externas de crédito e a maior concorrência entre exportadores nos mercados internacionais.

Com base nessa avaliação, as medidas do governo brasileiro estiveram em grande medida voltadas para a melhoria do acesso ao crédito para os exportadores, ampliando a cobertura (em termos de número de empresas e setores beneficiados) dos programas oficiais de financiamento e reduzindo significativamente os custos das linhas de crédito.

Aumentaram de forma expressiva os aportes do Tesouro Nacional tanto para o financiamento quanto para a equalização das taxas de juros cobradas nos programas oficiais de financiamento às exportações.

Houve também medidas voltadas para a desoneração tributária das operações de exportação – ampliação do sistema de *drawback* e outras medidas pontuais – e medidas de facilitação de comércio. Entretanto, o principal problema tributário que atinge as exportações brasileiras – a acumulação de créditos pelas empresas exportadoras referentes ao pagamento de ICMS (tributo estadual) – não foi resolvido.

Com a preocupação de estimular o comércio regional – destino principal dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil – o governo investiu em algumas iniciativas regionais, com ênfase no reforço à disponibilidade de financiamento e no comércio em moeda local. A implementação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Argentina e Brasil, em outubro de 2008, e a oferta aos vizinhos de linhas de crédito na forma de *swap* de moedas – nos mesmos moldes do oferecido pelos Estados Unidos ao Brasil no auge da crise – foram alguns exemplos. A primeira iniciativa está em operação, mas a segunda não foi adiante.

Pelo lado das medidas de proteção, houve tentativa fracassada de adotar o licenciamento automático de importações para uma ampla gama de produtos. O governo anunciou a decisão ao final de janeiro, quando ficava evidente que o país registraria o primeiro déficit mensal na balança comercial em muitos anos. De acordo com fontes oficiais, o objetivo das medidas não era restringir importações, uma vez que o governo se comprometia a cumprir as normas da OMC, que determinam que as licenças automáticas devam ser liberadas

no prazo máximo de dez dias. O objetivo da iniciativa seria aumentar o grau de precisão no acompanhamento da evolução das importações. Mas, em face das inúmeras críticas de empresários e da opinião pública, a medida foi revogada depois de três dias de entrar em vigência.

Houve também aumento das tarifas de importações para produtos siderúrgicos, que estavam com alíquotas de zero na lista de exceções à Tarifa Externa do Mercosul e foram elevadas para os níveis originais da TEC – entre 12 e 14%. Outras medidas de alterações pontuais de tarifas têm sido frequentes, mas em muitos casos elas têm o objetivo de reduzir a proteção, particularmente no setor de bens de capital para estimular investimentos.

Argentina: ênfase nas restrições quantitativas às importações

A Argentina, que já vinha adotando políticas de restrição de importações com vistas a estimular a reindustrialização, reforçou essas políticas, protegendo um maior número de setores e adotando medidas não-tarifárias para conter importações. O principal instrumento usado pelo governo argentino foi a expressiva ampliação do número de produtos cujas importações estariam sujeitas a licenciamento não-automático.

As normas da OMC determinam que licenças não-automáticas devem ser concedidas em um prazo máximo de 60 dias. Embora essa medida tenha caráter transitório, há evidências de que sua implementação tem efeitos permanentes de desestímulo às importações. Além disso, a adoção e a administração das licenças na Argentina, principalmente no primeiro semestre de 2009, não respeitava as normas da OMC, tanto no que se refere à justificativa para a adoção das medidas quanto em relação ao prazo de liberação das licenças.

De acordo com Rozenwurcel e Vázquez, do ponto de vista macroeconômico, as licenças não tiveram impacto significativo, mas seus efeitos foram relevantes sobre os níveis de produção e emprego em alguns setores específicos. Também foram relevantes os impactos sobre a origem das importações sujeitas a esses procedimentos: China e Brasil – os dois principais fornecedores para a Argentina – responderam por dois terços do total das importações com licenças não-automáticas no primeiro trimestre de 2009.

Além da administração das importações com o licenciamento não automático, intensificou-se a aplicação de quotas de produtos importados, como resultado da negociação de acordos setoriais de restrições de

exportações com organizações empresariais brasileiras, o que tem gerado muitas controvérsias bilaterais, uma vez que os produtores brasileiros resistem a renovar vários desses acordos. O governo argentino também intensificou o recurso a medidas antidumping e a direitos compensatórios para conter o crescimento das importações após a eclosão da crise. No caso das medidas antidumping, o país mais afetado foi a China.

Equador: respostas à crise no Balanço de Pagamento e ameaças à dolarização

Diante do agravamento das contas externas e das pressões sobre o sistema de dolarização da economia equatoriana, o governo adotou diversas medidas que tinham como objetivo fortalecer o setor externo e proteger os setores produtivos locais. As medidas foram adotadas em duas etapas. Na primeira etapa, iniciada em novembro de 2009, as medidas estiveram voltadas para estimular as exportações, com a devolução de impostos aduaneiros (ampliação do drawback), o reforço do crédito às exportações e a redução/eliminação de tarifas sobre insumos e bens de capital.

Em janeiro de 2009, o governo do Equador decidiu aplicar salvaguardas de balanço de pagamentos, frente ao agravamento dos níveis de déficit das contas externas. A medida foi aplicada às importações de todas as origens, de forma não discriminatória. Isso significa que não foram respeitadas as preferências tarifárias dos países com os quais o Equador tem acordos comerciais, nem mesmo os países da Comunidade Andina de Nações (CAN). As medidas envolveram a adoção de uma taxa adicional às tarifas já vigentes, de tarifas específicas para um conjunto de produtos e de restrições quantitativas.

Após a análise das medidas, a CAN considerou que as salvaguardas de balanço de pagamentos deveriam ser aplicadas respeitando as preferências tarifárias outorgadas aos membros do bloco. O governo do Equador respeitou a decisão, mas, usando o argumento de que a desvalorização do peso colombiano distorcia as condições de competitividade, aplicou medidas de salvaguardas contra as importações de diversos produtos da Colômbia, para os quais não respeitará as preferências.

O quadro a seguir resume as opções de política comercial adotadas pelos países incluídos neste projeto e avalia a intensidade com que as principais opções foram utilizadas por cada um dos países. Observa-se que Argentina

e Equador, por motivos diversos, recorreram fortemente a medidas de proteção, Chile e Peru adotaram estratégias pouco intervencionistas e o Brasil optou por reforçar as políticas de apoio às exportações.

Quadro 8

Intensidade das respostas de política comercial

País	Restrições às importações	Apoio às exportações	Abertura comercial
Argentina	Forte	Fraca	Nula
Brasil	Fraca	Forte	Fraca
Chile	Nula	Média	Nula
Equador	Forte	Média	Nula
Peru	Nula	Fraca	Forte

7. Perspectivas para a integração sul-americana

A análise das respostas de política econômica à crise internacional evidencia a falta de coordenação intrarregional na formulação das estratégias dos países sul-americanos. Para além dos discursos proferidos na Reunião de Cúpula da UNASUL, em dezembro de 2008, que culpavam os países ricos pela crise, não se viram medidas ou políticas coordenadas.

Os impactos da crise internacional sobre a integração regional advêm tanto da evolução macroeconômica em cada país quanto das opções de política comercial adotadas por cada um deles. A deterioração dos níveis de atividade doméstica na maioria dos países teve impacto negativo sobre o comércio intrarregional, embora também, como mencionado anteriormente, a participação da região nas exportações totais dos países sul-americanos é relevante apenas no caso da Argentina, entre os países estudados neste projeto.

Nesse sentido, as medidas anticíclicas adotadas pelo Brasil, maior economia da região, devem ter efeitos positivos sobre o comércio do país com seus sócios na região. Apesar disso, somente no caso da Argentina, a recuperação brasileira pode ter impacto relevante no comércio exterior. Nos demais países, a participação brasileira é relativamente pequena e, portanto, sua capacidade de alavancar crescimento econômico é reduzida.

Já as opções de política comercial adotadas pela maioria dos países da região após a eclosão da crise não contribuíram em nada para o aumento da

integração comercial regional. Argentina e Equador atingiram parceiros comerciais sul-americanos com suas medidas de proteção, enquanto o Peru continua a avançar na sua estratégia de reforço dos acordos extrarregionais. O Brasil não adotou medidas comerciais que possam ter afetado os interesses dos vizinhos nos últimos meses, mas alimenta a expectativa de avançar em iniciativas que ajudem a criar, na América do Sul, uma zona de influência da moeda brasileira.

Mais importante é a percepção de que as diferenças nas opções de política econômica e comercial como respostas à crise revelam a diversidade de modelos econômicos e de visões de integração internacional que vem caracterizando o ambiente sul-americano nos últimos anos. A análise de respostas de política reforça as tendências centrífugas e mostra que os alinhamentos não são lineares. Em política fiscal, por exemplo, o Chile, o Equador e o Peru mostram respostas mais modernas e responsáveis que seus vizinhos do Mercosul.

O Papel de Instituições Financeiras Regionais para o Fortalecimento da Cooperação Financeira na América do Sul¹

Simone S. de Deos

Rubia C. Wegner²

1. Introdução

Pode-se observar a existência, na América do Sul, de uma gama de instituições financeiras regionais. Boa parte delas – sobretudo aquelas criadas nas décadas de 1960 e 1970 – estão atreladas a acordos de integração. Na verdade, a criação de instituições financeiras regionais nesse período articulava-se à concepção desenvolvimentista da integração então vigente. Esta entendia a integração no contexto de um projeto para superar os obstáculos estruturais ao processo de industrialização, principalmente aqueles relacionados à dimensão dos mercados e à necessidade de transpor os limites criados à produção de bens de capital e de minimizar a vulnerabilidade externa dos países da região (Furtado, 2000). Entre as instituições criadas nesse contexto podemos citar o Banco Centro-Americano de Integração Econômica, BCIE, (1961); o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos,

¹ O presente trabalho é uma versão reduzida e revista do texto intitulado Cooperação Financeira no Âmbito do Mercosul, publicado em: Rhi-Sausi, José Luiz; Almeida, Anna Ozório (orgs). *La Nueva Geografía Económica de América del Sur*. Roma: CESPI, 2009. Ambos derivam das investigações realizadas no âmbito do projeto PIB, realizado pelo IE-UFRJ e IE-Unicamp com apoio financeiro do BNDES.

² Respectivamente, Professora Doutora do IE-Unicamp e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI-IE-Unicamp) e Mestranda do IE-Unicamp e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI-IE-Unicamp).

CCR, (1965); o Banco de Desenvolvimento do Caribe, BDC, (1969); a Corporação Andina de Fomento, CAF, (1971); o Banco Latino-Americano de Exportações, BLADEX, (1972); e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata, FONPLATA, (1976).

Em contraste, deve-se apontar que desde o final da década de 1980 e durante toda a década de 1990 não foram criadas, na região, instituições desse tipo (Culpeper, 2006). De fato, durante esse período (década de 1990, sobretudo), o regionalismo foi compreendido e executado no contexto da liberalização dos mercados. Nesse contexto, os blocos regionais seriam tão ou mais benéficos quanto maiores os ganhos líquidos de comércio deles resultantes. Além disso, entendia-se que a liberalização e a desregulamentação financeiras impulsionariam o aprofundamento dos sistemas financeiros das economias periféricas o que, associado à manutenção de bons fundamentos macroeconômicos, resolveria problemas crônicos, como o do financiamento de longo prazo. Supunha-se, ademais, que os investimentos externos diretos e que os recursos captados nos mercados internacionais seriam suficientes para financiar o investimento produtivo e o progresso tecnológico nesses países, o que não ocorreu (Kregel, 1996).

Ainda que não se possa afirmar ter havido uma ruptura total com a visão liberal de regionalismo na América do Sul é possível observar, a partir de 2003, que a América do Sul passa a tratar a integração econômica com menor ênfase nos temas da liberalização tarifária e da coordenação de políticas macroeconômicas – entendida em sentido convencional³. Nesse período, a integração sul-americana se fortalece com o início das atividades da IIRSA (Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana - 2003)⁴ e a criação da União Sul-Americana das Nações (Unasul – 2008). Nesta perspectiva, Santana e Kasahara (2006) afirmam que o século XXI, na região, estaria sendo marcado por algumas iniciativas que mostram a preocupação em criar mecanismos de cooperação financeira capazes de financiar investimentos destinados a obras de infra-estrutura e ampliação do comércio exterior.

³ Motta-Veiga e Rios (2006; 2007) definem esse período como pós-liberal.

⁴ A IIRSA teve origem na Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em agosto de 2000 em Brasília, na qual se acordou realizar ações conjuntas para avançar na modernização da infraestrutura regional e na adoção de ações específicas para promover sua integração. É uma iniciativa dos 12 países sul-americanos e contempla mecanismo de coordenação entre os governos, três instituições financeiras multilaterais da região (BID, CAF e Fonplata) e o setor privado (www.fonplata.org/integracionregional/1/IIRSA).

Ademais, o aprofundamento da cooperação financeira regional é relevante para minimizar a vulnerabilidade externa, viabilizando maior coordenação de políticas macroeconômicas no futuro. Como aponta Faria (1993), a coordenação de políticas é fundamental para o aprofundamento da integração econômica, tanto para assegurar condições adequadas de concorrência entre os países, quanto para fortalecer suas economias. Logo, a cooperação financeira contribui para reforçar o processo de integração.

Nessa perspectiva, em 2010 a Cepal⁵ reiterou a importância dos organismos financeiros regionais. O documento (CEPAL, 2010) afirma que os países deveriam fomentar fundos atrelados a esquemas de integração para financiar o comércio intra-regional, contribuindo para cobrir os riscos e proporcionar maior liquidez às operações de comércio exterior. Ademais, destacou o seu papel para o fortalecimento dos mercados de capitais dos países da região, a redução de assimetrias entre as economias-parte, a defesa do efeito contágio de crises financeiras, bem como para reforçar e complementar a estrutura da arquitetura financeira internacional. Neste último aspecto, o documento destacou o papel do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) e apontou a necessidade de maior apoio aos bancos de desenvolvimento sub-regionais.

No presente trabalho o objetivo é demonstrar a importância de um conjunto de instituições financeiras sul-americanas no financiamento de investimentos produtivos e do balanço de pagamentos das economias membros de acordos regionais. A hipótese é que entre as instituições financeiras sub-regionais (IFRs), CAF e FONPLATA destacam-se no financiamento de projetos de infraestrutura, voltados para integrar fisicamente as economias sul-americanas.

O trabalho se organiza da seguinte forma. A segunda seção destina-se a caracterizar e a discutir a importância das instituições financeiras regionais e subregionais selecionadas para este trabalho: CCR, SML, FLAR, FOCEM, CAF, FONPLATA e Banco do Sul. Na terceira seção, o objeto da análise é mais específico, quais sejam, as instituições sub-regionais de financiamento de investimentos efetivamente em operação, CAF e FONPLATA. A última seção retoma os principais aspectos tratados no texto.

⁵ Cumbre de la unidad de América Latina y el Caribe. Espacios de convergencia y de cooperación regional. CEPAL, México, 22-23/02/2010.

2. Instituições financeiras regionais e o aprofundamento da integração na América do Sul

Em linha com Fanelli (2008) e Ocampo (2006), as iniciativas de cooperação financeira regional serão analisadas, a seguir, em duas dimensões. Na primeira (Quadro 1), estão aquelas cujo objetivo predominante é otimizar o manejo da liquidez externa – como Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) e Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR). Na segunda (Quadro 2) estão as iniciativas voltadas, principalmente, para melhorar as condições de acesso ao financiamento de longo prazo – incluindo-se FOCEM, Fonplata, CAF e Banco do Sul.

Como diferentes autores apontam (Culpeper, 2006; Fanelli, 2006; Biancareli, 2008), essas instituições articulam-se com acordos de integração regional. Assim, FOCEM e SML estão atrelados ao funcionamento do Mercosul; CAF à Comunidade Andina de Nações (CAN) e ao Mercosul; CCR à ALADI (Associação Latino-Americana de Integração); Banco do Sul à União Sul-Americana de Nações (UNASUL). O Fonplata, por sua vez, resultou do Tratado Bacia do Rio da Prata (1969), sendo vinculado aos cinco países que compõem a Bacia do Prata (vale dizer, os países membros do Mercosul mais a Bolívia).

Quadro 1 – Cooperação financeira regional: instrumentos para otimizar o manejo da liquidez externa

Instrumento	Países Integrantes	Objetivo(s) Principal (is)	Indicadores de desempenho
CCR, 1965. Ratificado em 1982.	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana.	Diminuir a transferência de divisas entre os participantes; estimular as relações financeiras entre eles; facilitar a expansão do comércio recíproco; reduzir os fluxos internacionais de divisas.	Desde 2003 há uma recuperação no volume de operações cursadas, relativamente à segunda metade dos anos 1990. A participação no total das importações regionais cresceu a cada ano e, em 2007, representou 9,7% do comércio intrarregional.

SML, 2008.	Brasil e Argentina como "projeto piloto", sendo que Paraguai e Uruguai serão incluídos a partir de 2010.	Facilitar e incrementar as trocas comerciais entre esses países ao permitir que pagamentos e recebimentos ocorram em suas respectivas moedas.	Em dezembro de 2009, entre Brasil e Argentina, foram contabilizadas, no âmbito do SML, exportações 5 de importações no âmbito do SML.
FLAR, 1978.	Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.	Apoiar financeiramente o BP dos países membros; melhorar as condições de aplicação das suas reservas internacionais; contribuir para harmonização das suas políticas financeira, monetária e cambial.	De 1978 a 2003, disponibilizou aos seus membros recursos equivalentes a 60% do financiamento outorgado pelo FMI aos mesmos. Patrimônio Líquido em 2008: US\$1,952 bilhões.

Fonte: Relatórios e sites das instituições.

O CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos) foi originalmente criado em 1965, na esfera da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), sendo então denominado Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Foi ratificado quando a ALALC foi substituída, em 1980, pela ALADI; mas, a partir de 1982, após alguns ajustes, passou a denominar-se Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR. Integram-no 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana⁶. Seus objetivos são estimular as relações financeiras entre os países e as instituições financeiras da região, facilitar a expansão do comércio recíproco e reduzir os fluxos internacionais de divisas.

A partir da década de 1990⁷, as operações cursadas pelo CCR no total do comércio regional diminuíram, haja vista sua participação ter sido de 1,6%

⁶ São os países membros da ALADI – com exceção de Cuba – mais a República Dominicana.

⁷ Desde 1991, o CCR é atrelado ao Programa Automático de Pagamento. Este determina que os débitos eventualmente não saldados na data de compensação podem ser renegociados, sendo distribuídos por rateio entre os credores e liquidados em até quatro parcelas mensais, sobre as quais incidem a mesma taxa estabelecida pelo agente de compensação para as operações normais (Freitas, 2002).

em 2003, relativamente aos 84%, em média, observados nos anos 1980. Levaram a essa redução o fim da obrigatoriedade de cursar as operações comerciais pelo CCR, bem como as restrições impostas pelos bancos centrais às operações cursadas neste convênio, diante do maior acesso dos países da região à liquidez internacional (Santana e Kasahara, 2006).

Contudo percebe-se, a partir de 2003, uma recuperação no volume de operações cursadas. A participação do CCR no total das importações regionais cresceu a cada ano desde 2003, tendo alcançado o volume de US\$ 11,4 bilhões em 2007, o que representou um crescimento de aproximadamente 83% em relação ao ano anterior - o equivalente a 9,7% do comércio intrarregional. O relatório de compensações multilaterais de saldos divulgado pelo CCR (CCR, 2008) afirma, por sua vez, que o expressivo incremento no ano de 2007 está fortemente relacionado com o comportamento da Venezuela que, naquele ano, fez o maior uso relativo do CCR – canalizou 65,9% de suas importações intrarregionais no convênio. A excessiva dependência do comportamento de um único país é um dos motivos pelos quais o referido documento manifesta ceticismo em relação ao dinamismo futuro do CCR. Em relação ao Brasil, o valor cursado das exportações no CCR chegou a 14% em 1992 mas, em 2002, correspondia a menos de 1%. Essa redução da presença do Brasil nas operações cursadas deve-se a mudanças na regulamentação do CCR pelo país⁸.

Também deve ser registrado que, de 2004 a 2008, a taxa de crescimento das operações no âmbito do CCR foi superior à taxa de expansão do intercâmbio entre os países (CCR, 2008). Porém, mesmo com esse aumento, o volume de operações canalizadas no Convênio não recuperou seu pico histórico, que se deu no ano de 1995, quando registrou aproximadamente US\$ 14 bilhões.

Com o propósito de contribuir para aprofundar o processo de integração no Mercosul foi criado o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML). Este consiste num sistema de pagamentos transfronteiriço, integrado aos sistemas de pagamentos locais e destinado a operações comerciais. O sistema entrou em vigor em 2008 para operações entre Brasil e Argentina. Na Cúpula

⁸ Conforme o Relatório Anual do Banco Central do Brasil de 2007, é a partir de 2004 que o Brasil volta a manter saldos positivos das operações de comércio exterior cursadas pelo CCR, devido ao resultado das operações com a Venezuela, principalmente. A Venezuela teria sido o principal parceiro comercial do país no âmbito do Convênio, respondendo, em 2007, por 87,5% das exportações brasileiras no CCR.

do Mercosul de julho de 2009 foi ratificada a entrada, para 2010, de Paraguai e Uruguai.

Por meio desse mecanismo, é possível que importadores e exportadores reduzam seus custos e protejam-se dos riscos de variação cambial, além de simplificarem suas operações. Objetiva-se, ademais, ampliar a base de exportadores, abrindo espaço para as micro, pequenas e médias empresas que não ingressaram nos mercados internacionais. Barreto (2009) ressalta que a migração das empresas para o sistema é ainda marginal, mas crescente.

O SML é, de fato, uma iniciativa que se inscreve numa perspectiva semelhante à do CCR – reduzir a necessidade de divisas no comércio regional de bens e serviços e, com isso, contribuir para incrementá-lo. Contudo, o SML não deve ser entendido como uma “versão mercosulina” do CCR. Na verdade, o SML é, sob alguns aspectos, mais ambicioso que o CCR, uma vez que a liquidação da transação para os importadores/exportadores é feita em moeda local. Apenas a compensação entre os bancos centrais é feita em dólares. Portanto, como aponta Carvalho (2009), o SML não representa a “desdolarização” do comércio, ainda que seja um passo nesse sentido e represente um avanço importante na integração financeira da América do Sul⁹.

Desde que esse sistema entrou em operação a sua utilização vem aumentando. Em dezembro de 2008, o sistema registrou 18 operações de exportação e sete de importação. Em dezembro de 2009, foram 168 operações de exportação e 5 cinco de importação.

O Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR), criado em 1978, é integrado por sete países – Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, sendo o Uruguai o único país do Mercosul¹⁰ – e tem como objetivo maior o financiamento do balanço de pagamentos. Os recursos do FLAR provêm majoritariamente do capital pago pelos países membros, sendo o volume de capital aportado por cada um destes o critério para definir

⁹ Alguns autores avaliam que o SML representa, juntamente com o euro, na União Européia, e a crescente força regional do yuan, da China, uma perspectiva, ainda que bastante preliminar, de caminho alternativo ao uso exclusivo do dólar (Barreto, 2009). Ferrari Filho *apud* Barreto (2009) ressalta, nesse contexto, a importância do SML para o reforço do processo de integração no Mercosul, bem como de proteção das reservas cambiais.

¹⁰ Biancarelli (2008), Montoya (2007) e Agosin (2001) reiteram a relevância da ampliação do FLAR para outros países da região, uma vez que seria uma instituição desse tipo que desempenharia o papel efetivo de “complementaridade e concorrência” frente ao FMI.

seu limite de crédito junto ao fundo. O capital integralizado do fundo, em 2008, era de US\$ 410,6 milhões, e o volume total de ativos de US\$ 452 milhões. O FLAR tem uma excelente história creditícia, ao longo de seus 30 anos de atuação¹¹, e teve papel muito destacado no contexto da crise externa da década de 1980, bem como quando da crise asiática – e seu contágio na América Latina – nos anos 1990.

No que tange à contribuição para financiar o déficit do balanço de pagamentos, o grau de condicionalidades exigidas pelo FLAR é menor que o do FMI, o que torna os empréstimos relativamente mais rápidos e a ação, assim, mais efetiva. Montoya (2007) lembra que apesar da limitada capacidade financeira de seus sócios – o que implica que o volume de recursos que o fundo pode mobilizar é pequeno, relativamente ao de instituições como o Banco Mundial ou o BID – a maior rapidez de sua ação torna-se uma “vantagem comparativa”. Contudo, dado o volume pouco expressivo de recursos que pode mobilizar, o apoio do FLAR é de fato importante sempre e quando a interrupção nos fluxos de capitais não for generalizada. Isto é, quando não se tratar de uma crise global e, sim, de uma crise mais localizada e de menor duração.

Outros fatores tornam esse tipo de arranjo exitoso quanto ao menor risco de moratória por parte de um membro, relativamente, por exemplo, ao FMI: o endividamento de cada país é limitado, o custo da perda de reputação é elevado e os países parte devem ter interesses econômicos e políticos comuns (Montoya, 2007).

Entendemos assim, como aponta Ocampo (2006), que os fundos regionais de reserva e os acordos de crédito recíprocos podem ser entendidos como uma “primeira linha de defesa” contra as crises financeiras internacionais que repercutem na periferia, minimizando seus impactos sobre o comércio, as reservas e o nível de atividade dessas economias. Para o autor, “em um mundo em que a margem de manobra das políticas macroeconômicas nacionais se reduziu, o âmbito regional passou a ser fundamental para o exercício da autonomia em matéria de política econômica que ainda existe”¹² (Ocampo 2006, p. 17).

¹¹ Por isso o FLAR tem *rating* elevado - Aa2, A+ - atribuído pelas agências Moody's e S&P, respectivamente.

¹² Ocampo (2006) vai mais além e entende que o Fundo Monetário Internacional do futuro deveria conceber-se como o vértice de uma rede de fundos de reserva regionais e sub-regionais e de mecanismos de crédito recíprocos.

Quadro 2 – Cooperação financeira regional: instrumentos para financiamento do investimento e da integração regional

Instrumento	Países Integrantes	Objetivo(s) Principal (is)	Indicadores recentes de desempenho
FOCEM, 2004. Início efetivo das operações: 2007.	Países do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.	Financiar programas para promover a convergência estrutural entre os países do bloco. Financiar obras de infraestrutura para facilitar a integração regional.	Desembolsos em 2008: US\$ 6 milhões. O orçamento para 2009: US\$ 198,3 milhões.
FONPLATA, 1974.	Países que compõem a Bacia do Prata: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.	Financiar projetos relacionados à integração física (infraestrutura) desses países.	Carteira de empréstimos em 2008: US\$ 421 milhões. Desembolso total em 2008: US\$ 35,24 milhões.
CAF, 1970.	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguai, Venezuela e 14 bancos privados da região.	Principal fonte de financiamento da região andina e da integração sul-americana.	Carteira de empréstimos em 2008: US\$ 10,26 bilhões. Desembolso em 2008: US\$ 5,84 bilhões.
BANCO DO SUL, 2007. Início das operações previsto para 2009.	Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela, Uruguai.	Financiar a integração.	Ainda não está em operação.

Fonte: Relatórios e sites das instituições.

Nos anos 1990, no contexto de abertura multilateral das economias-parte, os acordos de integração regional e sub-regional que se erigiram – entre os quais destacamos o Mercosul – constituíram, de fato, instrumentos de liberalização dos mercados. Mais especificamente, os acordos deveriam promover a liberalização extensiva dos mercados e deveriam ser formulados com critérios flexíveis de participação dos países (Baumann, 2005). O

Mercosul se insere nesse contexto, dentro do qual a idéia de redistribuição dos ganhos do processo de integração, tendo em vista as disparidades entre as economias, não foi contemplada (Faria, 1993; Motta-Veiga e Rios, 2007). Contudo, mais recentemente, recuperou-se a atenção às assimetrias estruturais entre os países membros, o que se expressa na criação do FOCEM.

Na verdade reconheceu-se, no período recente, que a assimetria entre os países seria um entrave à continuidade e ao aprofundamento do Mercosul. Foi nesse contexto que se deu a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul – FOCEM. Tal medida foi tomada a partir da percepção de que os benefícios advindos da integração são diferentes para os países menores e maiores. Fundamentalmente, o fundo está:

Destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL/CMC/DEC Nº28/06).

O Fundo foi criado em 2004, estabelecido em junho de 2005, mas tornou-se operacional somente em 2007. O montante anual de contribuição dos membros ao FOCEM é de US\$ 100 milhões¹³. O Brasil contribui com 70%, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1% (porcentagens estabelecidas em função da participação histórica do PIB dos países no PIB total do bloco). Em termos de distribuição de recursos, o Paraguai deve receber 48%, o Uruguai, 32%, a Argentina e o Brasil, 10%.

O programa deve privilegiar obras de infraestrutura destinadas a facilitar o processo de integração (MERCOSUL/CMC/DEC Nº28/06)¹⁴. O financiamento do FOCEM para esses projetos alcançou um total de US\$ 138,73 milhões no biênio 2007-2008. Contudo, deve-se observar sua

¹³ No primeiro ano orçamentário do fundo, os Estados deveriam integralizar 50% de suas contribuições anuais para a execução de projetos-piloto. No segundo ano, 75%, e a partir do terceiro ano, 100%.

¹⁴ Biancareli (2008) critica o reduzido foco que esse fundo dá ao processo de mudança estrutural, além de apontar para o fato de o fundo ser pequeno em termos do volume de recursos que pode mobilizar.

pequena dimensão, tanto em termos do montante de recursos que pode mobilizar quanto no impacto que pode causar no processo de mudança estrutural (Biancareli, 2008).

Para acordos de integração entre economias periféricas, bancos regionais e subregionais de desenvolvimento e fundos fiscais e financeiros são estruturas institucionais que permitem ao mesmo tempo financiar a integração e mitigar o problema histórico de falta de recursos de financiamento de longo prazo dessas economias. O *Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata* data de 1974¹⁵, mas resulta de negociações entre os governos dos cinco países que compõem a Bacia do Prata¹⁶ iniciadas em meados da década de 1960. Foi criado em 1974, com base no disposto no Tratado da Bacia do Prata (1969), o qual institucionaliza o sistema hidrográfico do Prata. Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai acordaram, nesse tratado, promover o desenvolvimento harmonioso e a integração física da Bacia do Prata.

O objetivo do fundo é financiar a realização de estudos, projetos, programas e obras que promovam o desenvolvimento e a integração física dos países da Bacia do Rio da Prata. Em 2008, o capital subscrito e pago do FONPLATA era de US\$ 410,6 milhões. Para o *funding* de suas atividades de financiamento, o fundo conta com o capital subscrito pelos membros e com o retorno das operações que efetua. O ativo total do fundo em 2008 era de US\$ 452 milhões, sendo a carteira de empréstimos de US\$ 421 milhões. Em 30 anos de funcionamento (isto é, de 1974 até 2004), esse fundo aprovou US\$ 746 milhões para 69 operações de financiamento, além de ter outorgado recursos para 17 operações de cooperação técnica, num total de US\$ 4,7 milhões (Fonplata, 2008).

Deve-se ainda apontar a presença, na região, de uma instituição financeira multilateral subregional que se enquadra nas características de um banco de desenvolvimento – a Corporação Andina de Fomento (CAF). A origem da CAF articula-se com a intenção de fomentar e impulsionar a integração da

¹⁵ Foi subscrito durante a VI Reunião de Chanceleres dos países da Bacia do Prata, celebrada em Buenos Aires em junho de 1974. A primeira sede oficial do Fonplata foi Sucre, Bolívia, mas mudou-se para Santa Cruz de la Sierra, também na Bolívia, em dezembro de 2002. O fundo também conta com um escritório em Assunção (Paraguai), desde 1989 (Fonplata, 2008).

¹⁶ A Bacia do Prata compreende as bacias dos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e da Prata, nos territórios de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

região andina. Esse processo iniciou-se em 1966 e, em 1967, foi assinada a Declaração de Bogotá, na qual se estabelecia a coordenação das políticas comercial, industrial, financeira e em serviços de cooperação técnica. Mas foi o Acordo de Cartagena, aprovado em 1969, que inovou ao estabelecer o marco político do atrelamento entre um organismo financeiro e um acordo de integração regional, qual seja, a ALADI. Assim, incorporaram-se instrumentos que levariam a estratégias comuns para o desenvolvimento industrial, energético, agropecuário, bem como de transferência tecnológica, pesquisa e infraestrutura física. Ao longo dos anos, a CAF aumentou sua abrangência na região e se consolidou como o principal instrumento financeiro da integração andina.

Essa instituição começou a operar com um capital autorizado de US\$ 100 milhões e pago de US\$ 25 milhões; em 2008, esses valores eram, respectivamente, de US\$ 3,2 bilhões e US\$ 2 bilhões. São, atualmente, dezessete os países membros da CAF, quais sejam: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguai, Venezuela e 15 bancos privados da região¹⁷.

Por fim, deve ser mencionado o do Banco do Sul. A proposta de criação do banco foi feita em 2006, a partir dos esforços para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Contudo, o banco “nasceu”, oficialmente, em 09 de dezembro de 2007, em Buenos Aires. Definido como “um braço para o desenvolvimento”, teve sua ata de fundação assinada por sete países: Argentina, Brasil, Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai. Com capital autorizado de US\$ 20 bilhões, o banco deveria começar a funcionar a partir de 2009, com US\$ 10 bilhões integralizados. Brasil, Venezuela e Argentina devem aportar US\$ 2,9 bilhões, Equador e Uruguai US\$ 400 milhões, e Paraguai e Bolívia US\$ 100 milhões m. A expectativa é e que Chile e Peru financiem os recursos (US\$ 300 milhões) que completariam o total de US\$ 10 bilhões.

Deve-se apontar que, até o presente momento, não foram claramente delineadas as prioridades e funções do Banco do Sul. Alguns autores apontam

¹⁷ Em 2007, foram finalizadas tratativas para ampliação gradual do capital brasileiro na CAF até 2010. O objetivo seria chegar a US\$ 617 milhões de capital subscrito, o que levaria o país de uma situação de acionista tipo “C” para membro especial ou pleno (acionista tipo “A”), ampliando seus poderes e cobertura para contratação de novos financiamentos. Argentina e Uruguai também estariam passando por processos semelhantes.

que, tendo em vista o volume de financiamentos multilaterais destinados à infraestrutura sul-americana, o Banco do Sul deveria concentrar seus esforços em áreas como redução da pobreza, meio ambiente e redução de assimetrias entre os países (Carvalho et al, 2010).

Dado que o Banco do Sul ainda não está em funcionamento e que o FOCEM é, como visto, um fundo fiscal de porte pequeno, a próxima seção dedica-se a aprofundar a análise de CAF e FONPLATA, diante da importância do papel que inequivocamente desempenham no financiamento do processo de integração física regional na América do Sul - embora a CAF seja bem maior que o FONPLATA.

3. Financiamento do desenvolvimento: bancos e fundos subregionais de desenvolvimento e regionalismo

O sistema de organizações internacionais regionais e subregionais para o desenvolvimento é o espaço de ação do denominado “financiamento para o desenvolvimento” e encontra-se na intersecção entre o sistema de organizações internacionais multilaterais de desenvolvimento¹⁸ e o sistema financeiro internacional (Sagasti, 2007). Estas instituições provêm empréstimos de longo prazo a taxas de juros mais atraentes que aquelas de mercado, empréstimos condicionados a taxas de juros muito baixas e períodos longos, garantias para o investimento privado, bem como doações destinadas à assistência técnica e criação de capacidade nos países solicitantes. Além disso, caracterizam-se por serem credores preferenciais e, assim, obtêm boas classificações para seus títulos pelas agências classificadoras de risco, o que lhes permite mobilizar fundos nos mercados de capitais a taxas preferenciais (Titelman, 2006).

¹⁸ Conforme Sagasti e Prada (2006), há mais de vinte instituições que reúnem os requisitos para serem consideradas bancos multilaterais de desenvolvimento, em função de seu tamanho, número e característica dos acionistas, tipo de tomadores, alcance geográfico e setores e atividades que abarcam. O exemplo mais evidente, e que é objeto de grande parte dos estudos sobre o tema, é o Banco Mundial, que é o maior e mais antigo entre eles. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por sua vez, pode ser classificado, por exemplo, como banco regional de desenvolvimento. Na sequência, em ordem decrescente de tamanho e número de membros, estão os bancos e fundos subregionais de desenvolvimento, tais como aqueles que tratamos neste trabalho: CAF e FONPLATA.

Ademais, há dois aspectos problemáticos na ajuda financeira concedida pelas instituições financeiras multilaterais aos países periféricos, os quais devem ser especialmente ressaltados. O primeiro é que ela mostrou caráter pró-cíclico, e o segundo é que impõe condicionalidades para o recebimento dos recursos. Tais características, em realidade, não contribuem para melhorar a situação de vulnerabilidade das economias periféricas (Culpeper, 2006). Por seu turno, para as instituições financeiras regionais e subregionais, o princípio básico é: “cumprir funções específicas e localizadas que nem sempre as instituições mundiais... desempenham adequadamente” (Sagasti e Prada, 2006, p.101). Além de financiar investimentos produtivos, essas instituições impulsionariam o desenvolvimento de uma infraestrutura financeira que levaria ao amadurecimento financeiro desses países, permitindo ampliar os mercados regionais de capitais e dotar os sistemas financeiros nacionais com regulação e supervisão prudenciais de melhor qualidade (Ocampo, 2006). Deve-se apontar que todos os bancos regionais de desenvolvimento foram criados com o objetivo de apoiar a integração regional, ainda que muitos não tenham, de fato, cumprido tal função (Culpeper, 2006).

As instituições regionais e subregionais teriam, no entender de muitos autores, uma vantagem explícita em relação aos seus congêneres de maior porte e abrangência – os bancos multilaterais – uma vez que são conduzidas pelos próprios governos dos países que recebem os recursos, de maneira que responderiam mais a contento às necessidades destes (Gudynas, 2008). Segundo Titelman (2006), uma avaliação das carteiras dos bancos multilaterais de abrangência mundial, relativamente às dos bancos regionais, levou à conclusão de que as últimas se adequam melhor ao contexto dos países da região. Outro aspecto a se destacar é que, conforme Sagasti e Prada (2006), nos últimos anos, esses bancos¹⁹ têm financiado setores e projetos de desenvolvimento mais complexos, nos quais é menos provável que as instituições financeiras privadas intervenham.

Um ponto a ser retido, que já foi apontado anteriormente neste texto, é que a conexão dos países periféricos ao circuito da globalização financeira, com a abertura crescente das suas contas de capitais e dos seus sistemas financeiros, não resolveu os problemas crônicos de falta de recursos para financiar o desenvolvimento, bem como de restrição externa. Assim, a

¹⁹ Sagasti e Prada (2006) realizaram um estudo comparativo entre os principais bancos subregionais e regionais de desenvolvimento existentes.

cooperação financeira regional pode representar um instrumento eficaz para superar as restrições colocadas pelas imperfeições da atual arquitetura financeira internacional sobre os países periféricos, viabilizando-lhes maior diversificação dos serviços financeiros atualmente disponíveis, menor dependência dos fluxos internacionais de capitais e ampliação dos investimentos produtivos na região (Ocampo, 2006).

Foi por esse prisma que o financiamento do desenvolvimento foi tratado na Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em 2002, em Monterrey²⁰. Partiu-se da constatação de que “se estaba produciendo una globalización de la volatilidad y que el marcado aumento de las corrientes financieras había contribuido poco y mal al financiamiento del desarrollo” (Ffrench-Davis 2009, p. 64)²¹. No seu parágrafo 53, o Consenso de Monterrey afirma que “é indispensable asegurar a participación eficaz dos países em desenvolvimento na formulação de normas e códigos financeiros. Também é indispensable asegurar o cumprimento dessas normas e códigos de maneira progressiva e voluntária a fim de reduzir a vulnerabilidade dos países a crises financeiras e do efeito contágio” (Nações Unidas, 2002, p.8). A orientação, assim, foi no sentido de que “se promova o papel das comissões regionais e os bancos regionais de desenvolvimento no apoio do diálogo sobre questões macroeconômicas, financeiras, comerciais e de desenvolvimento entre os países em nível regional” (Nações Unidas, 2002, p.12-13).

Assim, sempre que os acordos de integração objetivem ir além de uniões aduaneiras – e talvez possamos dizer que o que segue também é válido caso se objetive reduzir as imperfeições dessa união aduaneira –, os aspectos financeiros adquirem maior relevância, tanto pela maior interdependência econômica – advinda do incremento das trocas comerciais que por sua vez são pressuposto básico do acordo de integração – quanto pela necessária criação de instrumentos regionais que resguardecem essas economias das insuficiências e problemas dos sistemas monetário e financeiro internacionais (Biancarelli, 2008). Dessa forma, organismos financeiros que se voltem tanto para financiar o desenvolvimento nesses países quanto para sustentar o

²⁰ Participaram 50 chefes de Estado junto com representantes de 200 nações e das organizações financeiras internacionais.

²¹ Outra dimensão que fundamentou essa conferência foi a necessidade de se alcançarem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

processo de integração devem ser reforçados. No caso das instituições subregionais de desenvolvimento, destacam-se, neste trabalho, a CAF e o FONPLATA, para os quais faremos uma análise com foco no período 2004-2008²².

3.1. Corporação Andina de Fomento (CAF)

A CAF destaca-se pela ampla cobertura, dado que contempla entre seus acionistas dezessete países, além de bancos privados. Entre os países acionistas estão os membros do Mercosul. Em 2008, entrou em vigor o ‘*Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la CAF*’, o qual permite adesão de outros países da América Latina e Caribe. Acredita-se que tal ampliação gere ganhos em termos de unidade regional, de aumento da capacidade financeira e de uma posição mais privilegiada no mercado internacional de capitais²³.

A Corporação Andina de Fomento tem se voltado para desenvolver produtos e mecanismos novos para o financiamento de projetos, bem como para o estabelecimento de parcerias com entidades financeiras, bancos de desenvolvimento e entidades públicas, com vistas a facilitar o acesso, pelos países acionistas, aos recursos. No que se refere aos sistemas financeiros, esse organismo tem avançado no apoio a políticas do setor financeiro, tendo por objetivo fazer os países alcançarem melhores práticas em seus sistemas de supervisão e um maior desenvolvimento de seus mercados de capitais. Dessa forma, a CAF promove o *Desenvolvimento e Integração dos Mercados Financeiros* para contribuir com o fortalecimento dos sistemas de regulação e supervisão bancárias e dos mercados de capitais²⁴.

O total do capital subscrito da CAF em 2007 era de US\$ 3,2 bilhões, sendo US\$ 2 bilhões efetivamente integralizados (pagos), enquanto o capital autorizado era de US\$10 bilhões. O capital foi integralizado pelos acionistas conforme a Tabela 1. Assim, os principais acionistas da CAF são Colômbia, Peru e Venezuela – 24,50%; 24,59%; 24,59% do capital pago, respectivamente. Essa participação dos acionistas no capital da empresa é

²² Esse período de análise nem sempre consegue ser observado em função de não estarem disponíveis os dados.

²³ Com base em informações extraídas do *site* da CAF, em 13/10/2009.

²⁴ Baseado em informações do *site* da CAF - <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=17&pageMs=35515> - extraídas em 13/10/2009.

condizente com o estabelecido no Convênio Constitutivo desse organismo financeiro. Segundo este, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela são países acionistas de Série “A” e “B”, enquanto Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai são acionistas de série “C”.

Tabela 1 – Distribuição por acionistas do capital subscrito e pago (31/12/2007) - (Em mil US\$)

Acionistas	Total	%
Bolívia	136.945	6,80
Colômbia	493.565	24,50
Equador	141.075	7,00
Peru	495.395	24,59
Venezuela	495.385	24,59
Argentina	35.935	1,78
Brasil ²⁵	62.600	3,11
Chile	20.560	1,02
Costa Rica	12.210	0,61
Espanha	57.930	2,88
Jamaica	680	0,03
México	17.495	0,87
Panamá	8.730	0,43
Paraguai	6.780	0,34
Rep. Dominicana	11.285	0,56
Trinidad e Tobago	770	0,04
Uruguai	16.045	0,80
Bancos Comerciais	1.365	0,07
Total	2.014.750	100,00

Fonte: CAF - Relatórios Financeiros Anuais Auditados, 2008

Em 2007, a carteira de créditos dessa instituição era de US\$ 9,6 bilhões e, em 2008, alcançou a cifra de US\$ 10,26 bilhões, ou seja, houve um aumento

²⁵ Em 2007, foram finalizadas tratativas para ampliação gradual do capital brasileiro na CAF até 2010. O objetivo seria chegar a US\$ 617 milhões de capital subscrito, o que levaria o país de uma situação de acionista tipo "C" para membro especial ou pleno (acionista tipo "A"), ampliando seus poderes e cobertura para contratação de novos financiamentos. Argentina e Uruguai também estariam passando por processos semelhantes. Convênios similares foram firmados com Argentina e Uruguai, os quais levariam - contando o aporte do Brasil - a um acréscimo de capital da ordem de US\$ 1,2 bilhões. Também o Chile, em 2007, aumentou sua participação acionária na CAF - em US\$ 50 milhões.

de 7%. Tal variação indica, assim, a trajetória expansionista da CAF, a qual se reforça quando se leva em consideração que em 2004 a carteira de crédito dessa instituição era de US\$ 7,22 bilhões.

Os países com maior participação na carteira de empréstimos da CAF (Tab. 2) no período de 2004 a 2008 foram: Peru (27%), Colômbia (26,35%), Equador (24,61%) e Bolívia (15,74%). E os países com menor participação foram: Paraguai (0,54%), Costa Rica (0,56%) e Panamá (0,79%). O Brasil teve sua participação ampliada ao longo do período em tela uma vez que, em 2004, detinha 4,12%, e em 2008 passou para 8,19%. Comportamento semelhante foi observado no caso quanto à Argentina que em 2004 não constava na carteira de créditos da CAF e, em 2008, passou a ter participação de 6,88%.

Tabela 2 – CAF: carteira de empréstimos por país (2004-2008)
(Em milhões de US\$)

País	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	-	34	98	421	693
Bolívia	936	989	1.031	1.048	1.110
Brasil	297	245	323	807	825
Colômbia	1.701	1.901	1.620	1.633	1.707
Costa Rica	1	11	25	38	107
Equador	1.225	1.231	1.371	2.150	2.018
Panamá	33	25	38	88	72
Paraguai	53	4	41	39	37
Peru	1.661	1.722	1.806	1.809	1.774
República Dominicana	-	-	-	-	55
Uruguai	20	24	31	62	232
Venezuela	1.197	1.135	1.724	1.470	1.350
Outros países	92	96	84	57	99
Total	7.216	7.462	8.191	9.622	10.259

Fonte: www.caf.com

Os países que mais se beneficiaram com o desembolso (Tab.3) no período foram Peru (25,07%), Colômbia (20,97%), Equador (16,86%), Brasil (11,70%) e Venezuela (9,82%). A média anual de desembolsos para o período foi de US\$ 3,56 bilhões, e a média por país foi de US\$ 1,37 bilhões. Como

se nota, a maioria dos contratos de empréstimo são firmados com os países acionistas das séries “A” e “B”.

Tabela 3 – CAF: desembolsos por país (2004-2008)
(Em milhões de US\$)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
Argentina	-	34	64	333	294	725
Bolívia	233	198	175	197	444	1.247
Brasil	16	105	132	879	951	2.083
Colômbia	533	688	653	968	892	3.734
Costa Rica	-	12	19	8	86	125
Equador	297	340	504	1.416	433	3.001
Panamá	4	1	23	38	16	82
Paraguai	15	5	1	8	8	37
Peru	464	255	483	1.730	1.531	4.464
Rep. Dominicana	-	-	-	-	55	55
Uruguai	6	4	11	62	170	251
Venezuela	309	208	845	127	260	1.749
Outros países	12	11	12	79	141	255
Total	1.888	1.860	2.923	5.844	5.844	17.804

Fonte: www.caf.com

Desde meados dos anos 1990, essa instituição vem avançando significativamente na função de provedora de recursos de médio e longo prazo. Conforme Sagasti e Prada (2006), os empréstimos de longo prazo, no período 1991-2000, representaram cerca de 50% do total aprovado, tendo aumentado em 2001-2003, para 80%. Como ilustra a Tabela 4, no período de 2004 a 2008 a CAF continuou seu avanço como provedora de recursos de longo prazo. Afinal, em 2008, os empréstimos de longo prazo representaram, em média, 85,13% do total de empréstimos concedidos por esse organismo.

Tabela 4 – CAF: carteira de empréstimos por prazo (2004-2008)
(Em milhões de US\$)

	2004	2005	2006	2007	2008
Inversões de Capital ²⁶	112	115	93	74	75
Empréstimos	7.104	7.347	8.097	9.548	10.184
Longo prazo	6.863	6.953	7.456	7.868	8.472
Médio prazo	91	55	377	377	660
Curto prazo	150	339	1.303	1.303	1.052
Total	7.216	7.462	9.622	9.622	10.259

Fonte: www.caf.com

Deve ser apontado que a concessão, pela CAF, de financiamentos para a execução de projetos em áreas estratégicas para a América do Sul foi a tônica do período em tela. Destaca-se, na tabela a seguir (Tab.5), a participação expressiva de financiamentos aos setores de Transporte/Armazenamento e Telecomunicações (31% em 2008) e de Eletricidade/Gás/Água (19,5% em 2008). Esse quadro da distribuição dos recursos entre os setores condiz com os programas estratégicos adotados pela CAF, entre os quais estão a IIRSA e o Apoio ao Desenvolvimento da Integração Fronteiriça (PADIF).

Tabela 5 – CAF: carteira por setor econômico (2004-2008)
(Em milhões de US\$)

Setor	2004	2005	2006	2007	2008
Infra-estrutura agrícola	258	217	142	113	88
Exploração de minas	14	10	60	70	60
Indústrias manufatureiras	163	169	193	279	416
Eletricidade/Gás/Água	917	917	985	1.079	2.004
Transporte/Armazenamento/ Telecomunicações	2.785	2.751	3.190	3.103	3.201
Financiamento ao comércio	332	493	431	1.512	1.457
Instituições de desenvolvimento	366	275	312	249	210
Ensino, serviços sociais e saúde	1.647	1.702	1.671	1.945	1.740
Outras atividades	735	914	1.206	1.272	1.075
Total	7.216	7.462	8.191	9.622	10.259

Fonte: www.caf.com

²⁶ Com base no Estado financeiro auditado de 2008, as inversões de capital são realizadas pela CAF em áreas estratégicas e com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e o crescimento de

A CAF vem crescendo nos últimos anos, como demonstram os indicadores patrimoniais no Quadro 3. A carteira de empréstimos e de inversões, em 2008, foi cerca de 44% superior a 2004. O capital subscrito e pago dá suporte para tal expansão, haja vista o aumento de 45% em 2008, relativamente a 2004. Comparativamente às demais instituições financeiras regionais e subregionais (caracterizadas na seção 3 deste trabalho) a CAF é, de fato, a maior em termos de capacidade financeira, tem grande abrangência regional e escopo bastante amplo no que se refere ao financiamento de projetos produtivos e de infraestrutura. Sua participação, em termos de volume de créditos concedidos na região, é expressiva, pois desde a década de 1990 disponibiliza aos seus sócios fundos em volumes compatíveis com os mobilizados pelo Banco Mundial.

Esses indicadores demonstram, assim, a importância desse banco subregional de desenvolvimento para a América do Sul. Ademais, a análise realizada ao longo desta seção evidenciou que a concessão de empréstimos de longo prazo pela CAF tem aumentado, especialmente aqueles destinados a setores ligados à criação de infraestrutura regional. Os países do Mercosul, nos últimos anos, alcançaram maior espaço na CAF, como demonstraram as carteiras de empréstimos e as aprovações, bem como o aumento de capital que realizaram.

Tabela 6 – CAF: indicadores patrimoniais selecionados (2005-2008)
(Em milhões de US\$)

Indicadores	2004	2005	2006	2007	2008
Capital Subscrito e Pago	1.498	1.681*	1.870*	2.014	2.176
Ativo Total	9.585	9.482	10.439	12.590	14.272
Carteira de empréstimos e inversões	7.104	7.242	7.942	9.622	10.259
Patrimônio Líquido	2.792	3.237	3.692	4.127	4.554

Fonte: Relatório Financeiro Auditado Anual

* Nesses anos, o capital autorizado da CAF era de US\$5 bilhões.

empresas e suas participações nos mercados de capitais. Além disso, a CAF as realiza com a intenção de atrair recursos para os países acionistas. As inversões de capital estão contabilizadas pelo método de participação patrimonial ou ao custo.

3.2. Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata (FONPLATA)

Integram o FONPLATA cinco países (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia), sendo que quatro deles pertencem ao bloco Mercosul e o quinto, a Bolívia, é um membro associado do bloco. Sua base de capital, de US\$ 411 milhões em 2008, formou-se a partir da contribuição original dos países membros, sendo este seu *funding* principal. Desse modo, não se vislumbra um crescimento importante para o fundo, haja vista que seu *funding* – e assim sua capacidade de atuação – só pode aumentar significativamente pela ampliação de capital e, marginalmente, pela emissão de títulos de dívida no mercado e pela capitalização do retorno de suas operações. Do total de capital pago, Brasil e Argentina contribuíram, cada um, com 33,3% e Bolívia, Paraguai e Uruguai, juntos, com os 33,3% restantes.²⁷ Destaca-se, também, a atuação do Fonplata no âmbito dos seguintes esforços integradores regionais: CIC – Comitê Internacional Coordenador dos Países da Bacia do Prata; CIH – Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná; IIRSA – Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana.

Em 2008, ao todo, foram desembolsados US\$ 35,24 milhões para cumprir com os compromissos assumidos junto aos países com vistas ao financiamento de seus projetos de infraestrutura. A Argentina recebeu 41,8% do total de recursos desembolsados no ano e o Brasil 49,10%, tendo sido os maiores beneficiários, ao passo que o Uruguai não recebeu recursos naquele ano. Essa distribuição de recursos está relacionada com a execução dos projetos de infraestrutura com vistas à conexão física entre os países da Bacia do Prata (Mercosul mais Bolívia) por meio da sua atuação no CIC, CIH e IIRSA.

²⁷ Isto é, o Brasil tem 1/3, Argentina também 1/3 e os outros três países, juntos, mais 1/3. Os aportes são efetuados 50% em dólares norte-americanos e 50% em moedas dos respectivos países membros, sob cláusulas de ajuste das paridades com o dólar. Os aportes de Argentina e Brasil se efetuam em um prazo de três anos, enquanto de Bolívia e Uruguai em um prazo de 10 anos e em quotas proporcionais.

Tabela 7 – FONPLATA: recursos desembolsados por país (2006-2008*)
(Em mil US\$)

Países	Desembolsos			Participação (%)		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Argentina	19.499	26.299	14.743	52,5	53,10	41,8
Bolívia	0	4.503	2.030	0	9,10	5,8
Brasil	11.303	15.542	17.306	30,4	31,40	49,1
Paraguai	6.127	3.003	1.00	16,5	6,10	2,8
Uruguai	0	0	0	0	0,00	0,00
OCT	192,4	166	159	0,6	0,3	0,5
Total	37.120	49.514	35.239	100	100	100

*Como o relatório anual do FONPLATA de 2005 não disponibiliza, de forma organizada, os dados para desembolso, não foi possível apresentar os dados para o período 2004-2008, tal como fizemos para a CAF.

Fonte: Memória Anual 2005-2007

Nota-se que a Argentina - que é, juntamente com o Brasil, o país que mais contribui para o capital do fundo - absorveu a maior parcela de recursos desembolsados no biênio 2006-2007 (52,5 % e 53,1%, respectivamente), seguida pelo Brasil. Já em 2008, o Brasil teve a maior participação nos desembolsos (49,1%), ficando a Argentina com o segundo posto. Na sequência dos países mais beneficiados, em 2008, estavam Bolívia e Paraguai, sendo que não houve desembolsos para o Uruguai no triênio (Tab.7).

Abaixo (Tabela 8) está a carteira de empréstimos por país, na qual se destacam as participações de Argentina e Brasil:

Tabela 8 – FONPLATA: carteira de empréstimos por país (2004-2007)*
(Em mil US\$)

Países membros	2004	2005	2006	2007
Argentina	42.806	50.671	64.434	81.970
Bolívia	32.893	32.761	29.083	29.908
Brasil	57.270	57.003	63.468	71.888
Paraguai	30.476	30.476	29.460	31.888
Uruguai	29.578	27.214	21.664	10.160
Subtotal	190.660	195.252	208.111	225.813
Juros sobre a carteira de créditos	3.147	3.652	4.005	3.900
Comissão de compromisso sobre créditos	213	381	277	312
Total	194.020	199.285	212.392	230.025

* Dados para 2008 não disponíveis.

Fonte: Memória Anual 2005-2007

No que diz respeito a IIRSA, o Fonplata tem participado ativamente, desde o princípio de suas atividades, sendo o fundo membro do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA junto ao BID e à CAF. De fato, os projetos da IIRSA redimensionaram o papel do FONPLATA no fomento do desenvolvimento e da integração entre os países pertencentes à bacia do rio da Prata. Adicionalmente, esse fundo tem colaborado significativamente com a elaboração dos expedientes dos projetos, da organização da informação coletada, da elaboração de base de dados, bem com no desenvolvimento de documentos técnicos (FONPLATA, 2008).

A partir de 2004 e até 2008, o fundo experimentou aumento de tamanho, do ponto de vista de todos os indicadores patrimoniais (Tab.9). O capital pago, que em 2004 era de US\$ 350 milhões, aumentou em 2006, 2007 e 2008 – chegando a US\$ 411 milhões, o que representa um aumento de aproximadamente 17%, em cinco anos. O ativo total, por sua vez, saiu de US\$ 391 milhões, em 2004, para US\$ 452 milhões em 2008 – um aumento em torno de 15%. A carteira de empréstimos, por sua vez, também cresceu ao longo desses anos, ainda que tenha oscilado ao longo do período.

Tabela 9 – FONPLATA: indicadores patrimoniais selecionados (2005-2008)
(Em milhões de US\$)

Indicadores	2004	2005	2006	2007	2008*
Capital subscrito e pago	350	376	376	393	411
Ativo Total	391	409	429	452	452
Carteira de Empréstimos	194	199	212	230	421
Patrimônio Líquido	390	408	426	449	469

* Dados preliminares, não auditados, divulgados no site do FONPLATA.

Fonte: www.fonplata.org

4. Considerações Finais

O aprofundamento da cooperação financeira regional como instrumento para impulsionar o desenvolvimento foi o pano de fundo da discussão aqui empreendida, que teve por foco a questão do financiamento em âmbito regional. Nesse sentido aponta-se para uma mudança, observada após 2003, na agenda temática dos acordos sul-americanos, com um maior dinamismo da cooperação financeira em âmbito regional.

Nesse trabalho, apresentamos um conjunto de instituições financeiras subregionais em duas dimensões: na primeira, aquelas cujo objetivo predominante é o manejo da liquidez externa, a seguir aquelas que têm como objetivo central viabilizar o acesso a recursos para financiar os investimentos e as iniciativas de integração. O que se observou nas instituições analisadas foi a existência de um conjunto expressivo e heterogêneo no que diz respeito à longevidade, abrangência regional, objetivos e eficácia/capacidade de atuação. Observou-se também, em geral, um crescimento de importância no período mais recente.

Entre as instituições analisadas neste trabalho, destacamos CAF e FONPLATA. A CAF é um banco subregional de desenvolvimento de tamanho significativo, enquanto o FONPLATA é um fundo financeiro que reúne características que o aproximam de um banco de desenvolvimento, mas com menor tamanho e capacidade de atuação. Guardadas as devidas diferenças, ambos têm concedido volume importante de empréstimos aos países parte, destinados a investimentos produtivos, os quais cresceram

nos últimos anos. Ocampo (2006) assinala um ponto significativo que procuramos enfatizar neste trabalho, qual seja, que FONPLATA e CAF têm se especializado, cada vez mais, no financiamento de projetos de infraestrutura voltados para a promoção da integração regional e para incrementar a competitividade dos países da região – ao mesmo tempo em que instituições de caráter regional, como o BID, e multilateral, como o Banco Mundial, têm concentrado cada vez mais suas operações no setor social. Esse maior espaço dos projetos de infraestrutura na carteira das duas instituições subregionais aqui analisadas demonstra coerência com aquilo que alguns autores apontam como um princípio básico dessas instituições: “cumprir funções específicas e localizadas que nem sempre as instituições mundiais, e nem sequer as regionais, abarcam adequadamente” (Sagasti e Prada, 2006, p.101). Assim, ao mesmo tempo em que se aprofunda a integração física, reforçam-se os laços de cooperação financeira.

Conclui-se, assim, que o aumento da interdependência entre os países sul-americanos, e dos mercosulinos em especial, possibilita a construção e/ou o fortalecimento de políticas e instituições capazes não só de proteger, em alguma medida, a região, como também de alavancar o desenvolvimento desta e aprofundar sua integração.

6. Referências Bibliográficas

AGOSIN, Manuel R. Strengthening regional financial cooperation. *Revista de la CEPAL*, n.73, Santiago do Chile, p. 30-50, 2001.

AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.34, no. 1, 2004.

BARRETO, P. Dólar: queda ou trauma passageiro. *Desafios do Desenvolvimento*. IPEA, Ano 6, n. 53, 2009.

BAUMANN, Renato. *Integração econômica regional e o desenvolvimento econômico* – com referência a Celso Furtado. CEPAL – Escritório Brasil, 2005. 12p.

BIANCARELI, A. M. *Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul*. Campinas, 2008. (mimeo).

BIRDSALL, N. Overcoming coordination and attribution problems : meeting the challenge of underfunded regionalism. IN : KAUL, I. ; CONCEIÇÃO, P. (Eds). *The new public finance*. Nova Iorque : Oxford University Press. 2006.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Ano1, n.1. 2006.

CAF. *Estados Financieros Auditados*. 2008. Disponível em www.caf.com

CARVALHO, C.E. *Integração financeira da América do Sul: passos importantes, muitas dificuldades*. São Paulo, 2009. (mimeo)

CCR. *Relatório sobre a compensação multilateral de saldos*. Montevideu: CCR, 2008.

COMISSÃO EUROPÉIA. Mercosul: documento de estratégia regional 2007-2013. *COMISSÃO EUROPÉIA*, UE, 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf>.

CULPEPER, Roy. Reforma de la arquitetura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. IN: OCAMPO, José Antonio (Org). *Cooperación Financiera Regional*. Santiago do Chile: Livros da Cepal, n. 91, p. 57-90, 2006.

FANELLI, J. M. MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros. In: FANELLI, J. M. (Coord.). *MERCOSUR: integración y profundización de los mercados financieros*. Montevideu: Zonilibro, 2008. p. 11-38.

FONPLATA. *Estados Financieros*. FONPLATA, Santa Cruz de la Sierra, 2005. <http://www.fonplata.org/publicaciones/Publicaciones/>

_____. *Estados Financieros. FONPLATA*, Santa Cruz de la Sierra, 2006.
<http://www.fonplata.org/publicaciones/Publicaciones/>

Memória Anual 2007. *FONPLATA*, Santa Cruz de la Sierra, 2008. Disponível em: <<http://www.fonplata.org/publicaciones/Publicaciones/Memoria%20Anual%202007.pdf>>.

FRENCH-DAVIS, R. Crisis global, flujos especulativos, y financiación innovadora para el desarrollo. *Revista de la CEPAL*, n.97, Santiago do Chile, 2009.

FURTADO, C. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras, 4ª Ed, 2007. 494p.

GUDYNAS, E. *Instituições financeiras regionais na América Latina*. IRCA, 2008. Disponível em <www.ircamericas.org>.

KREGEL, J. A. Riscos e Implicações da Globalização Financeira para a Autonomia das Políticas Nacionais. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.7, p. 29-49, 1996.

MONTOYA, M.U. Perspectivas del Fondo Latinoamericano de Reservas. *Revista FLAR*, Bogota, n.3, p. 7-18, 2007.

MOTTA VEIGA, P.; RÍOS, S. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL (Serie Comercio Internacional 82), 2007. 48 p.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório da Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento*. Monterey. 2002. (18 a 22 de Março).

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In: Ocampo, J. A. (Org. 2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago: Cepal (libros de la Cepal no. 91), 2006. p. 13-56.

_____. La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, n. 93, 2007.

_____. Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. *Revista de la CEPAL*, No. 97 abril.

SAGASTI, F. *La Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina*. Santiago: Serie Financiamiento Del Desarrollo, 2007. 70 p.

SAGASTI, F.; PRADA, F. Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa. In: OCAMPO, Jose Antonio (Org). *Cooperación financiera regional*. Santiago: Livros CEPAL n. 91, 2006. p. 91-129.

SANTANA, C. H. ; KASAHARA, Y. Os limites da integração financeira e políticas de crédito na América do Sul: um novo modelo de desenvolvimento regional? *Observador On-Line*, Rio de Janeiro, v.1, n. 5, 2006. 30 p.

SARTI, F. *Internacionalização comercial e produtiva no Mercosul ns anos 90*. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2001. (Tese de Doutorado).

TITELMAN, D. La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de America Latina y el Caribe. In: OCAMPO, J. A. (Org). *Cooperación financiera regional*. Santiago: Livros CEPAL n. 91, 2006. p. 241-268.

<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>