

Número 7
Jul. | Set. 2011

Boletim de Economia e Política Internacional

Dinte

ipea

Número 7
Jul. | Set. 2011

Boletim de Economia e Política Internacional



ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

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

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editores responsáveis

André Rego Viana

Ivan Tiago Machado Oliveira

Membros

Eduardo Costa Pinto

Honório Kume

Marcos Antonio Macedo Cintra

Renato Baumann

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

Trimestral.
ISSN 2176-9915

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

CDD 337.05

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
EDITORIAL	7
MULTILATERALISMO COMERCIAL EM XEQUE: QUE REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI?	9
Ivan Tiago Machado Oliveira Vera Thorstensen	
MISSÕES DE PAZ E COMÉRCIO DE ARMAS: GOVERNANÇA E “DESGOVERNANÇA” INTERNACIONAL NA GESTÃO DE CONFLITOS	21
Rodrigo Fracalossi de Moraes	
A INTEGRAÇÃO BRASIL – VENEZUELA E O EIXO AMAZÔNIA – ORINOCO	35
Pedro Silva Barros Raphael Padula Luciano W. Severo	
RENMINBI DESALINHADO? EVIDÊNCIAS A PARTIR DA EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE E DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO TRABALHO ENTRE 2002 E 2008	45
André Gustavo de Miranda Pineli Alves	
OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA RÚSSIA	61
Lenina Pomeranz	
A NOVA LEI DE SEGURANÇA DE ALIMENTOS DOS ESTADOS UNIDOS E SUAS POSSÍVEIS EXTERNALIDADES PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL	71
Thiago Lima	
RESTRINGINDO OS FLUXOS DE CAPITAIS ESPECULATIVOS PARA PROTEGER A ECONOMIA REAL	81
Stephany Griffith-Jones Kevin P. Gallagher	

Apresentação

A Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea dedica-se ao estudo das relações internacionais e da inserção externa do Brasil com vista à promoção do desenvolvimento nacional. Sua agenda de pesquisa inclui a análise de temas como defesa e segurança internacional, investimento estrangeiro direto, cooperação internacional para o desenvolvimento, integração regional, propriedade intelectual, comércio internacional e políticas comerciais, entre outros. Análises de políticas públicas de outros países são igualmente importantes, com destaque para os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e da América do Sul.

Para a realização de suas metas, a Dinte articula-se com órgãos e entidades de governo, organizações internacionais, universidades e institutos de pesquisa do Brasil e do exterior, buscando dar densidade à avaliação das políticas públicas brasileiras e contribuir ao debate sobre temas internacionais.

Com periodicidade trimestral, o *Boletim de Economia e Política Internacional* (Bepi) tem como objetivo levar ao público o debate desenvolvido nos projetos de pesquisa da Dinte, além da abertura de um espaço para que convidados internos e externos ao Ipea possam discutir temas pautados pela equipe editorial. Procura ainda ser veículo de informação qualificada sobre o que o Ipea produz e dissemina por meio de livros, textos para discussão e notas técnicas, entre outras publicações. A estrutura do Bepi, embora não rígida, está organizada para cobrir, com artigos assinados e curtos, questões relevantes da conjuntura internacional, temas regionais e estudos de caso, e análises comparadas de políticas públicas.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada

Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão de Castro
José Celso Pereira Cardoso Júnior
Liana Maria da Frota Carleial
Márcio Wohlers de Almeida
Mário Lisboa Theodoro

Editorial

O *Boletim de Economia e Política Internacional* nº 7 dá continuidade à iniciativa de levar ao público temas e debates dos projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Este boletim se inicia com a análise de Ivan Tiago Machado Oliveira e Vera Thorstensen dos desafios ao regime multilateral de comércio à luz do impasse em Doha, identificando como o multilateralismo comercial está sendo colocado em xeque e apresentando cenários possíveis para a regulação do comércio internacional no século XXI. Em seguida, Rodrigo Fracalossi de Moraes avalia como a falta de governança sobre o comércio internacional de armas convencionais e armas leves e de pequeno porte tem sido um empecilho aos objetivos de missões de paz. Pedro Silva Barros, Raphael Padula e Luciano W. Severo analisam o caráter estratégico da integração e do desenvolvimento do eixo Amazônia – Orinoco, considerados pelos autores um dos mais importantes no quadro da integração da América do Sul. No artigo seguinte, André Gustavo de Miranda Pineli Alves revisa o comportamento do saldo em transações correntes da China a fim de apresentar os fatores que embasaram a evolução de seu superávit entre 2002 e 2008.

Esta edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* conta ainda com a colaboração de Lenina Pomeranz, que analisa os condicionantes políticos de uma nova estratégia de desenvolvimento econômico da Rússia. Thiago Lima examina a nova lei de segurança de alimentos dos Estados Unidos e suas possíveis externalidades para o comércio internacional. E no artigo final, Stephany Griffith-Jones e Kevin P. Gallagher buscam analisar mecanismos de restrição aos fluxos de capitais especulativos que deveriam ser utilizados pelas nações industrializadas, com a permissão para que nações em desenvolvimento possam desenvolver regulamentação prudencial a fim de proteger a economia real.

Boa leitura!

André Rego Viana
Ivan Tiago Machado Oliveira
Editores

MULTILATERALISMO COMERCIAL EM XEQUE: QUE REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI?

Ivan Tiago Machado Oliveira*
Vera Thorstensen**

1 INTRODUÇÃO

O sistema multilateral de comércio, criado no pós-Segunda Guerra, ganhou robustez institucional com o fim da Rodada Uruguai, quando foi instituída a Organização Mundial do Comércio (OMC) com a criação de um “tribunal” diplomático-jurídico para a solução de controvérsias. O lançamento da Rodada Doha, em 2001, criou expectativas de que o multilateralismo comercial ganhasse ainda mais força enquanto regulador do comércio internacional com o estabelecimento de novas regras e procedimentos relacionados ao comércio e às políticas públicas a este vinculadas. Contudo, com as dificuldades encontradas em se concluir a rodada e as mudanças observadas nas estratégias de negociação comercial das principais potências comerciais, com o aumento de acordos preferenciais, criou-se um ambiente de crescente questionamento do papel do multilateralismo na ordem comercial mundial. Paralelamente, com a pressão de diversos segmentos da sociedade para que se solucionassem alguns dos maiores problemas globais relacionados ao meio ambiente e ao clima ou à fome e à pobreza, diversas organizações e agências internacionais foram fortalecidas para buscarem soluções e coordenarem ações também de forma global. Muitas dessas instituições passaram a desenvolver regras que, ou utilizam o comércio como uma forma de implementação de seus objetivos, ou afetam direta ou indiretamente as atividades comerciais.

Com base nessa constatação, este artigo visa analisar os desafios da regulação multilateral à luz do impasse em Doha em sua interface com a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio e as mudanças na estratégia de regulação das potências comerciais, bem como a fragmentação da regulação internacional derivada de inúmeras instituições internacionais que também afetam o comércio. Em síntese, pretende-se analisar como o regime multilateral do comércio está sendo colocado em xeque e apresentar cenários possíveis para a regulação do comércio internacional no século XXI.

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

** Professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), coordenadora do Centro do Comércio Global e pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

2 A EVOLUÇÃO DO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

O regime multilateral de comércio foi criado no pós-Segunda Guerra no âmbito da reestruturação mundial promovida pelos Estados Unidos. Com a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, e a negociação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio em 1947 (GATT, na sigla em inglês), estabeleceu-se um marco regulatório para a economia internacional e foi definida a estrutura do regime do comércio internacional. Este regime serviu como espaço para negociações multilaterais sobre as regras para o comércio internacional, refletindo diferentes momentos políticos no âmbito de uma série de rodadas de negociações. Inicialmente, a principal forma de liberalização foi obtida pela redução e eliminação de barreiras tarifárias sobre produtos. Ao longo dos anos, as negociações passaram a envolver cada vez mais regulamentos e instrumentos contendo regras sobre práticas comerciais, barreiras não tarifárias e defesa comercial. No contexto de expansão horizontal da temática comercial, quando da Rodada Uruguai de negociações multilaterais, o regime multilateral de comércio passou por transformações marcantes em termos de institucionalização, ao apresentar, como produto central, a OMC em 1995.¹

Desde seu estabelecimento, a OMC transformou-se na principal fonte de regulação do comércio internacional, que abarca não só as regras do GATT, mas também as regras dos inúmeros acordos aprovados na Rodada Uruguai. A OMC tem como principal objetivo promover o desenvolvimento econômico por meio da liberalização do comércio internacional. Uma de suas funções primordiais é servir como fórum negociador de regras para o comércio internacional e assegurar seu cumprimento por meio de um mecanismo eficaz de solução de controvérsias. Desde a criação da OMC, a regulação do comércio passou a abarcar um espectro mais amplo de atividades econômicas: bens (agrícolas e não agrícolas), serviços, propriedade intelectual e investimentos.²

Uma das mais importantes inovações institucionais da Rodada Uruguai veio com o reforço do sistema de solução de controvérsias do regime, agora fundamentado na regra do *consenso negativo* e com mecanismos de *enforcement* aprimorados com o *órgão de apelação (OA)* do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC).³ Este órgão é um mecanismo único no sistema internacional, uma vez que medidas consideradas inconsistentes com as regras do sistema multilateral de comércio devem ser modificadas, para não serem passíveis de retaliação comercial pela parte ganhadora. Tal possibilidade dá um poder significativo à OMC e a distingue das demais organizações internacionais que não possuem tal poder de sanção. O OSC é considerado um sistema *sui generis*, uma vez que aplica conjuntamente princípios e práticas tanto do *Civil Law* como do *Common Law*. Sendo assim, apesar de as decisões dos painéis e das apelações só se aplicarem ao caso em disputa, estas são transformadas em jurisprudência do sistema e passam a orientar as futuras decisões do OSC. Como resultado,

1. Para análise em perspectiva histórica sobre o sistema multilateral de comércio, ver Oliveira (2007).

2. Para análise detalhada dos acordos da Rodada Uruguai, ver Thorstensen (2001).

3. Com o consenso negativo, para que uma decisão do OSC não seja adotada, todos os seus membros, inclusive o demandante, têm que decidir pela não adoção do relatório, o que garante na prática a aprovação da decisão.

a atual regulação do comércio internacional se baseia não só na análise dos acordos existentes, mas também na interpretação do OA.

3 O IMPASSE NA RODADA DE DOHA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A Rodada Doha foi lançada em novembro de 2001, portanto, em uma conjuntura em que os traumas dos ataques terroristas aos Estados Unidos estavam muito presentes e era incerto o desempenho da economia mundial. O mundo pressionava pela emissão de sinais positivos pela OMC, tendo em vista que um fracasso nas negociações poderia trazer ainda mais pessimismo ao cenário internacional, já bastante negativo. O compromisso alcançado em Doha pelos membros da OMC solucionou o impasse criado pelo não lançamento da Rodada do Milênio em 1999, quando países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs) não conseguiram alcançar acordo sobre os temas que deveriam ser incluídos na rodada. Redefinida com a Agenda do Desenvolvimento, a Rodada Doha procurou consenso em torno de se colocar o tema desenvolvimento no centro da rodada.

O tema agrícola é levado ao centro das negociações da rodada, significando novo passo no processo de liberalização do setor, dado os poucos resultados alcançados na Rodada Uruguai. Também na *built-in* agenda encontrava-se o tema de serviços. Paralelamente, a rodada incluiu novo esforço de liberalização de bens não agrícolas, item tradicional das rodadas passadas e de interesse dos PDs com vista aos mercados em expansão dos PEDs. Para contrabalançar os novos avanços nas negociações agrícolas, a União Europeia (UE) incluiu temas de seu interesse como investimentos, concorrência e transparência em compras governamentais, que acabaram sendo excluídos da rodada por insistência dos membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), que viam na criação de novas regras uma diminuição do espaço para políticas industriais. Também foram incluídas novas etapas de negociação para regras de comércio como defesa comercial e acordos regionais. Em paralelo, foi estabelecida a revisão das regras do mecanismo de solução de controvérsias, considerado por todos como a “joia da coroa” da organização. Especial atenção foi dada ao tema desenvolvimento, que passou a constar de forma específica em cada um dos itens do mandato de negociação.

Após quase uma década de intensas negociações e de resultados considerados equilibrados nos principais temas de negociação, a rodada entrou em impasse a partir de 2008, quando o diretor geral da OMC colocou na mesa um pacote de compromissos. São várias as razões que podem explicar o quadro atual da rodada.

De um lado, os Estados Unidos, agora sob comando democrata, depois de longo período republicano, têm demonstrado pouco interesse em mais um esforço de liberalização do comércio, principalmente na área agrícola. Após a crise econômica de 2008, os Estados Unidos vêm enfrentando um sério quadro recessivo e passou a exigir mais esforços dos países emergentes (Brasil, China e Índia) para justificar a conclusão da rodada. A UE, depois da sua reforma agrícola interna, conquistou uma posição confortável com

os resultados alcançados, e parece satisfeita com o pacote sobre a mesa. De outro lado, os PEDs se organizaram em duas frentes negociadoras. Na área agrícola formaram o G-20, coordenado pelo Brasil, centrando esforços no fim dos subsídios ao setor agrícola, tanto à exportação quanto domésticos, pelas distorções que causam ao comércio. Na frente de acesso a mercados, formaram o Nama-11 coordenado pela África do Sul, interessado em balancear a liberalização de bens industriais na mesma medida que os PDs liberalizassem seus bens agrícolas. Diante das novas demandas dos Estados Unidos, principalmente de maiores reduções tarifárias em setores considerados sensíveis, os PEDs voltaram a demandar novo esforço na área agrícola para rebalancear o pacote negociador, o que encontra resistência por parte dos influentes *lobbies* agrícolas americanos.

Na área de regras, o tema de maior interesse é o sobre *antidumping*, em que existe grande pressão sobre os Estados Unidos para que aceite alterações no acordo de forma a diminuir a discricionariedade das autoridades investigadoras, além da controvérsia sobre seu método de cálculo da margem de *dumping*, conhecido como *zeroing*.

Na área de serviços, os PDs pediam maior abertura dos PEDs em modalidades de acesso a mercados para os diferentes modos de prestação de serviços, como transfronteira, movimento de consumidores e presença comercial (modos 1, 2 e 3), e os PEDs pediam mais abertura nos mercados dos PDs na modalidade de prestação de serviços por profissionais. Com o crescimento econômico das últimas décadas, no entanto, muitos PEDs já liberalizaram seus setores de serviços, o que torna este tema menos conflituoso na rodada.

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

Na verdade, provavelmente, a razão mais significativa que possa explicar o impasse tenha sido a alteração do processo decisório da organização. Nas rodadas passadas, Estados Unidos e UE acertavam suas posições e depois compunham o acordo com os demais países via concessões. O processo decisório se centrava no antigo *Quad*, composto por Estados Unidos, UE, Japão e Canadá. A geometria decisória foi alterada com a emergência de diversos PEDs, tornando o processo negociador mais complexo. Com o sucesso do G-20 agrícola, Brasil, Índia e China foram lançados para o centro das decisões, onde passaram a defender os interesses dos PEDs, tornando o processo negociador muito mais difícil, dada a multiplicidade de interesses em jogo.

Com o impasse da rodada, desde 2008, vários cenários parecem possíveis. O primeiro é a continuação das negociações a espera de outra oportunidade, em algum período que não coincida com os momentos eleitorais nas grandes potências comerciais. O segundo é a suspensão das negociações e, após uma pausa, relançar outra rodada com abertura do mandato para novos temas e, provavelmente, sobre outras bases negociadoras, uma vez que a possibilidade de acordo entre 150 países ou mais se torna cada vez mais improvável. O terceiro é chegar a um acordo em certo número de temas que já estão mais avançados, como facilitação de comércio e pontos da Agenda de Desenvolvimento, como comércio livre de cota e de tarifa para os PMDRs, além da Iniciativa de Ajuda ao Comércio.

Tendo em vista esse quadro negociador, a principal questão que se coloca é a de como ficará a regulação do comércio internacional diante desses cenários. Poderá o regime multilateral de comércio sobreviver à decisão de se suspender a Rodada de Doha ou à conclusão de uma Rodada Doha mínima?

4 OS DESAFIOS AO REGIME MULTILATERAL DE COMÉRCIO

No contexto do comércio internacional, além das negociações e disputas na OMC, outros fenômenos merecem atenção. O primeiro é a fragmentação da regulação do comércio como consequência da multiplicação de outros regimes criados por instituições internacionais que também afetam o comércio. Estes regimes estão sendo criados por inúmeras organizações e órgãos internacionais, responsáveis pela coordenação de ações destinadas a responder às grandes questões globais do mundo atual. Estas instituições respondem a novos anseios e pressões das sociedades e principais potências internacionais, e criam seus próprios regimes, com estruturas e marcos regulatórios diferenciados, como forma de alcançar novos objetivos políticos como os de proteção ao meio ambiente, combate a mudanças climáticas, sustentabilidade, igualdade social e combate à pobreza. Criam-se, assim, regras não diretamente relacionadas ao comércio, mas que afetam as atividades comerciais. O grande problema é a falta de coordenação entre tais regimes, o que fragmenta as regras existentes e cria conflitos entre regimes.

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

4.1 A fragmentação do regime de comércio por meio da multiplicação de outros regimes internacionais

Para se entender a questão da fragmentação de regimes que afeta o comércio é importante que se identifique a nova agenda de temas internacionais, que acabam interferindo no regime comercial. No mundo de hoje, as atividades ligadas ao comércio compreendem não só exportação e importação de bens agrícolas e industriais, mas também uma ampla gama de serviços que abrangem setores diversos, como financeiro, telecomunicação, transporte, distribuição, construção, turismo, bem como serviços profissionais. É cada vez mais difícil separar atividades econômicas ligadas à produção de bens das relativas à prestação de serviços. Mais ainda, a expansão das atividades econômicas depende não só da interação dos diferentes atores internacionais, como está sujeita a uma série de políticas que refletem determinantes de ordem econômica, que são mais amplos que os ligados ao puro comércio, mas essenciais a sua execução, como regras internacionais e nacionais sobre investimentos, concorrência, direitos de propriedade intelectual, preocupações sobre o meio ambiente e mudança climática, bem como direitos trabalhistas. Finalmente, outras políticas de ordem social também acabam afetando as atividades comerciais, como as de desenvolvimento sustentável, igualdade social, eliminação da pobreza e direitos humanos.

Como resultado, temos a fragmentação de regimes coordenando atividades que procuram dar respostas aos grandes temas globais do mundo atual e que afetam direta ou indiretamente o comércio internacional, cada um deles com marcos regulatórios próprios, com suas estruturas institucionais.

Alguns desses organismos merecem destaque, pois criaram e supervisionam regras de conduta para seus membros que apresentam implicações importantes para a regulação do comércio internacional:

- O FMI, que voltou a desempenhar papel de destaque no cenário internacional após a crise de 2008. Cabe destacar o tema das guerras cambiais e seus impactos nos subsídios ao comércio, que passou a ser examinado não só no FMI, mas também na OMC.
- O Banco Mundial, que apoia o comércio internacional como plataforma para o crescimento sustentável e desenvolvimento. Suas atividades incluem programas de financiamento e assistência técnica que visam a promoção de um sistema de comércio global, a competitividade nas estratégias dos países e reformas nas suas políticas comerciais e de facilitação de comércio. Todas estas com impacto claro e imediato sobre o regime comercial.
- A Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), que possui, além do Comitê sobre Comércio, diversos outros comitês que discutem temas diretamente ligados ao comércio (investimentos, concorrência, agricultura, indústria, entre outros).
- A Organização Mundial de Aduanas (OMA), que administra o Sistema Harmonizado de Classificação de Bens, importante instrumento do comércio internacional.
- A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), que tem como função a construção de um quadro de referência normativo para a propriedade intelectual

(PI), além de coordenar sua infraestrutura, ser fonte de informação e coordenar a cooperação internacional na área.

- A Organização Internacional do Trabalho (OIT), que visa promover o direito do trabalho, encorajar as oportunidades de emprego decente, reforçar a proteção social, e fortalecer o diálogo sobre temas relacionados ao trabalho. O tema padrões trabalhistas no comércio internacional é certamente um dos mais relevantes.
- Os Acordos sobre o Meio Ambiente (MEAs). Existem mais de 200 acordos multilaterais, regionais e bilaterais relacionados com o meio ambiente. Cerca de 20 destes contém cláusulas relacionadas ao comércio, ou seja, utilizam o comércio como forma de fazer cumprir os objetivos de conservação e proteção ao meio ambiente.
- A Organização Internacional de Padronização (ISO), que tem como objetivo desenvolver padrões que permitam maior eficiência na produção e na distribuição de bens e serviços. Visa facilitar o comércio entre países, oferecendo base técnica para governos da área, disseminando inovação e oferecendo solução para problemas comuns. A discussão de temas como barreiras sanitárias e fitossanitárias, bem como rotulagem governamental e privada estão no foco de seus trabalhos.
- A Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO), suas principais funções são de coordenação de informações de especialistas, coleta e análise de dados sobre agricultura, formulação de políticas agrícolas por especialistas e fornecimento de expertise para os países interessados. A Comissão do *Codex Alimentarius* foi criada para desenvolver padrões alimentares e recomendações com o objetivo de proteger a saúde dos consumidores e garantir práticas justas de comércio, coordenando os trabalhos sobre padronização de alimentos de organizações governamentais e não governamentais. Os temas: fome, comércio internacional de bens agrícolas e fontes de energia renováveis estão no centro de suas preocupações atuais.

Em síntese, face aos grandes temas globais que preocupam o mundo atual, várias instituições internacionais foram orientadas e outras criadas para coordenar ações que procurem encontrar soluções. Algumas têm o comércio internacional como um de seus objetivos básicos, enquanto outras usam o comércio como forma de fazer cumprir seus objetivos, como é o caso dos acordos sobre meio ambiente e mudanças climáticas. Todas estas desenvolveram regimes próprios, com suas estruturas e marcos regulatórios. A grande questão que se apresenta é a da fragmentação das regras e o crescente número de conflitos entre regimes. Como nenhum desses regimes criou mecanismos de solução de conflitos, quando a disputa envolver comércio esta acabará caindo no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, que terá de cumprir um papel para o qual não foi criada, o de “tribunal” internacional de última instância.

4.2 A fragmentação do regime multilateral por meio da multiplicação de regimes preferenciais de comércio (regionais, bilaterais e não recíprocos)

Paralelamente à regulação multilateral derivada da OMC, ganha crescente importância a regulação preferencial criada pelos acordos de comércio, que incluem acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, principalmente os centrados nos grandes atores do comércio como UE e Estados Unidos, com também os acordos negociados por países emergentes, como China, Índia e Rússia, ainda em processo de acesso à OMC.

A multiplicação desses regimes preferenciais afeta diretamente a regulação do comércio internacional, não só porque vem desenvolvendo regras que seguem a OMC, mas também regras que vão além da OMC em áreas como serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio (TRIMs), bem como novas regras para áreas ainda não integradas à OMC como investimento, concorrência, meio ambiente e padrões trabalhistas. A multiplicação dos acordos preferenciais já permite a identificação de uma nova tipologia de marcos regulatórios, uma vez que a ampliação do número de países com acordos em torno de certos países centrais acaba determinando padrões de regras comuns, que depois podem ser levadas às instâncias multilaterais. Mais ainda, tal multiplicação acaba afetando os interesses de países não participantes, pois os modelos centrados em alguns países centrais acabam por diminuir os graus de liberdade de futuras negociações dos países interessados em integrarem esse grupo.

Os regimes dos acordos preferenciais de comércio já constituem uma densa rede de acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, estimados em cerca de 400 acordos pela OMC, e que, como esta organização, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, não só pela liberalização do comércio, mas também pela integração econômica. Historicamente, a primeira geração de acordos preferenciais visava principalmente à eliminação ou à redução de tarifas; a segunda geração e a atual terceira geração de acordos preferenciais, por sua vez, foram ampliando os temas negociados para diversos temas relacionados ao comércio. Para os temas básicos de comércio, a OMC foi tomada como base. Para os temas nos quais não há regras multilaterais os regimes desenvolveram regras próprias. É essa multiplicação de regras que está criando atualmente novas barreiras ao comércio. Já se avoluma o número de conflitos sobre comércio derivados desta diferenciação de regras.

As sucessivas gerações de regimes preferenciais de comércio foram analisadas e algumas de suas principais características ressaltadas por diversos estudiosos. A primeira geração de acordos se concentrava na redução de barreiras tarifárias. A análise de seus efeitos, seguindo a escola de Viner, examinou os efeitos destes acordos preferenciais na criação de comércio, no desvio dos fluxos comerciais e nos impactos sobre o sistema multilateral. Com a segunda geração de acordos que continham outros temas além de barreiras tarifárias, a análise incluiu diversas teorias econômicas, seguindo a escola de Bagwati, para identificar se os acordos preferenciais de comércio eram blocos de construção (*building blocs*) ou blocos de contenção (*stumbling blocs*) da liberalização do comércio multilateral. A terceira geração de acordos inclui não só temas tarifários e regras sobre o comércio, mas, também, inúmeros temas relacionados ao comércio. A análise desta nova geração de acordos se baseia em nova premissa – de que tais acordos vieram para ficar. Partem, assim, para um exame minucioso de cada um dos acordos preferenciais existentes, examinam suas características e identificam quais regras são derivadas da OMC e quais vão além das regras da OMC, para então realizar análise da compatibilidade destas regras com os princípios da organização e de como as novas regras poderiam ser multilateralizadas.

Entre os principais estudos que seguem esta terceira abordagem, destaca-se o trabalho pioneiro desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo secretariado da OMC, intitulado *Regional Rules in the Global Trading System* (Regras regionais no sistema de comércio internacional), editado por Estevadeordal, Suominen e Teh (2009). O referido estudo desenvolveu um mapeamento analítico das regras regionais e bilaterais em seis temas de comércio: acesso a mercados, defesa comercial, barreiras técnicas, serviços, investimentos e concorrência. Seu objetivo é o de fornecer uma base mais ampla para o debate e para a elaboração de políticas relacionadas aos acordos preferenciais de comércio. A conclusão do estudo lista importantes lições: que os acordos preferenciais de comércio estão se multiplicando e se consolidando; que o regionalismo e o multilateralismo estão sendo construídos simultaneamente; e que os acordos preferenciais de comércio não podem ser ignorados pelo regime multilateral. Mais significativamente, o estudo salienta que os acordos preferenciais de comércio podem ser utilizados como objetivo político, mas também como instrumento de maior liberalização multilateral.

Um segundo estudo relevante é o *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System* (Multilateralizando o regionalismo: desafios para o sistema de comércio internacional), editado por Baldwin e Low (2009). Esse estudo despertou a atenção para o fato de que a proliferação de acordos preferenciais de comércio está causando incoerência, custos, instabilidade e imprevisibilidade nas relações do comércio internacional. A ideia básica do estudo é que o emaranhado de acordos comerciais sobrepostos acabará por criar um interesse crescente pela multilateralização de tais acordos, que se unirão para criar entidades maiores, aproximando-se de um sistema multilateral.

Uma terceira linha relevante de estudos trata de identificar as famílias de acordos, principalmente dos modelos dos Estados Unidos e da UE. Um estudo é o *Beyond the WTO: An anatomy of EU and US preferential trade agreements* (Além da OMC: uma anatomia dos acordos comerciais preferenciais da UE e dos EUA) de Horn, Mavroidis e Sapir (2009). Os autores identificaram as normas existentes nestes acordos e classificaram-nas como regras OMC *plus* (que aprofundam regras multilaterais) e OMC *extra* (que estão além das regras multilaterais). Em seguida, examinaram se tais regras eram juridicamente vinculantes. Os autores concluíram que: *i*) os acordos preferenciais de comércio da UE e dos Estados Unidos vão muito além dos acordos da OMC; *ii*) as regras desses acordos preferenciais de comércio sugerem que UE e os Estados Unidos estão utilizando os acordos para exportarem suas próprias abordagens de regulação; e *iii*) a UE e os Estados Unidos escolheram estratégias diferentes para incluir regras que vão além dos acordos da OMC. Outro estudo é o *The Rise of Bilateralism: comparing European and American FTAs* (O crescimento do bilateralismo: comparando FTAs europeus e americanos) de Heydon e Woolcock (2009). Esse estudo questiona se os acordos bilaterais são baseados em princípios geralmente aceitos, o que pode significar compatibilidade com esforços multilaterais, ou se tais acordos estabelecem padrões distintos que dificultariam uma eventual multilateralização futura.

Estas e outras obras consideram a multiplicação dos acordos preferenciais de comércio atuais como um sinal claro de que os próprios membros da OMC estão contornando as regras multilaterais, mas aceitando regras bilaterais, regionais ou não recíprocas. O problema é que essas regras estão incluindo e disseminando diferentes tipos de disciplinas para o comércio. Existem, nesses acordos, regras já incluídas na OMC (OMC *intra*) como tarifas, *antidumping*, subsídios e valoração, outras mais profundas que as regras da OMC (OMC *plus*) como em serviços, TRIMs e TRIPs e algumas fora do âmbito da OMC (OMC *extra*) como meio ambiente e padrões trabalhistas.

Considerando-se o impasse político para concluir a Rodada de Doha, no momento atual, dois cenários podem ser previstos para o futuro próximo: acordos preferenciais de comércio sendo negociados para reforçar as regras da OMC e permitir uma multilateralização geral das regras, ou, ao contrário, para enfraquecer todo o regime multilateral de regras e tornar a OMC um clube de debates sobre o comércio internacional. A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, ao longo dos anos, e a variedade de regras neles incluídas demonstram uma nova face da fragmentação do regime de comércio e o enfraquecimento do multilateralismo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime multilateral do comércio centrado na OMC enfrenta atualmente um tríplice desafio. O primeiro está relacionado ao impasse da Rodada de Doha, novo ciclo de negociações comerciais, visando à liberalização do comércio com novo foco na agenda de desenvolvimento. A principal questão que se coloca é como o regime multilateral de comércio será afetado diante da suspensão ou conclusão com uma agenda minimalista da Rodada Doha. Diante deste desafio, o foco de atenção passa a ser o mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Baseado nos acordos da Rodada Uruguai e nos artigos do GATT, o OSC vem desempenhando com sucesso sua missão, com números significativos a apresentar: 425 painéis, metade resolvido entre as partes, e 150 apelações decididas.⁴ Se formos avaliar a eficácia do mecanismo, os números também são significativos: apenas uma dezena de casos continua na agenda do OSC porque ainda não foram implementados satisfatoriamente, o que demonstra a eficácia do sistema – note-se que os Estados Unidos é o membro que aparece nesta agenda com maior frequência. Outro ponto que merece atenção é o ativismo não autorizado por mandato, mas consentido, que os membros da OMC acabaram por atribuir ao OA, diante do impasse negociador para alargar as fronteiras de regulação da organização. Obrigado a dar uma solução para cada disputa apresentada, este órgão não tem se furtado ao direito de interpretar as ambiguidades dos acordos negociados nem de ampliar o campo de aplicação das regras existentes. A questão que se coloca é até quando e até onde esse ativismo consentido será aceito pelos membros da OMC.

4. Segundo os dados da OMC até junho de 2011. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm>.

O segundo desafio está presente na fragmentação da regulação do comércio diante da multiplicação de regimes internacionais que direta ou indiretamente afetam o comércio. Novos regimes trazem novas regras e com estas surgem os conflitos entre regimes. Um exemplo marcante é a indefinição do FMI diante das guerras cambiais que se transformaram em guerras comerciais. Como a OMC tem regras sobre câmbio, mas estas nunca foram usadas para dirimir conflitos comerciais derivados de distorções cambiais, pergunta-se, até quando os membros afetados aguardarão por soluções do FMI antes de levarem o caso para a OMC? Outro exemplo são os conflitos ambientais envolvendo questões comerciais que já foram parar no OSC: gasolina, golfinhos, tartarugas, pneus, asbestos, entre outros. Em todos estes a OMC deu solução ao conflito baseado em único artigo do GATT, o de exceções gerais (Art. XX) e o regime de comércio saiu fortalecido. A dúvida que se levanta é se a OMC será tão eficaz quando outros conflitos comerciais envolvendo padrões trabalhistas, direitos humanos chegarem as suas portas. Deverá a esta organização assumir o papel de “tribunal” internacional diante do vazio institucional dos demais regimes? A questão que deve ser debatida sobre a fragmentação dos regimes internacionais é a da necessidade de se criar uma coordenação mais efetiva entre seus membros e seus secretariados, com vista a um maior diálogo entre os regimes, bem como de um mecanismo diplomático ou jurídico para dar solução aos conflitos existentes.

O terceiro grande desafio do regime multilateral de comércio é o da fragmentação das regras causadas pela multiplicação dos regimes preferências de comércio. Os acordos regionais vêm se expandindo, no vazio deixado pelo impasse das negociações multilaterais, e vêm desenvolvendo uma rede de regras que envolvem áreas cobertas pela OMC, regras que expandem os limites da OMC e regras que alcançam áreas não cobertas por esta organização.

Novamente crescem as possibilidades de conflitos entre as partes não integrantes dos acordos preferências e com as participantes. Como atuará o OSC diante de disputas que envolvam acordos regionais? As regras básicas sobre o tema estão contidas no Art. XXIV do GATT e no Art. V do GATS, mas os membros da OMC parecem sem interesse político para fortalecerem tais regras. Preferem deixar que o OA se pronuncie sobre o assunto. A questão é como agirá o Órgão de Apelação diante de conflitos de regras sobre temas que não estão cobertos pelas regras multilaterais da OMC. Novamente pode-se esperar que tais conflitos acabem chegando à OMC e pressionando o OSC a assumir um papel para o qual não foi pensado – o de “tribunal” dos regimes de comércio, tanto multilateral quanto preferencial.

Em síntese, quando se indaga sobre qual o quadro regulatório para o século XXI, a resposta apresenta-se clara: *i*) um regime multilateral enfraquecido; *ii*) a multiplicação de regimes internacionais dispersos sem coordenação; e *iii*) a multiplicação de regimes preferenciais de comércio. Diante deste triplo desafio, o único elemento que parece poder resistir à fragmentação das regras é o OSC. Mas até quando? Estão os membros dos diversos regimes conscientes dessa alarmante situação?

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, R.; LOW, P. **Multilateralizing Regionalism**: Challenges for the Global Trading System. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- ESTEVADEORDAL, A.; SUOMINEN, K., TEH, R. (Ed.). **Regional Rules in the Global Trading System**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- HEYDON, K.; WOOLCOCK, S. **The rise of bilateralism**: comparing European and American FTAs. Bern: World Trade Institute, 2009.
- HORN, H.; MAVROIDIS P.; SAPIR A. **Beyond the WTO**: An anatomy of EU and US preferential trade agreements. Bruegel Blueprint Series 7. Brussels: Bruegel, 2009.
- OLIVEIRA, I. T. M. A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 217-272, 2007.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)**. Geneva, 1994a.
- . **Marrakesh Agreement establishing the WTO**. Geneva, 1994b.
- . **Results of the Uruguay Round**. Geneva, 1994c.
- . **Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes**. Geneva, 1994d.
- . **Secretariat, CRTA, Transparency Exercise**: NAFTA, EU, Asean. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 9 jun. 2011.
- . **Repertory on the Appellate Body**. Geneva, 2005.
- THORSTENSEN, V. **A OMC e as regras do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MISSÕES DE PAZ E COMÉRCIO DE ARMAS: GOVERNANÇA E “DESGOVERNANÇA” INTERNACIONAL NA GESTÃO DE CONFLITOS*

Rodrigo Fracalossi de Moraes**

1 INTRODUÇÃO

Desde que a primeira missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada, em 1948, com o objetivo de supervisionar o cessar-fogo no âmbito da Primeira Guerra Árabe-Israelense (1948), o comércio internacional de armas, tanto o lícito quanto o ilícito, tem sido um sério obstáculo à consecução dos objetivos previstos no estabelecimento das missões. O acesso às armas por movimentos insurgentes ou Estados em conflito contribuiu, em diversos casos, para atrasos ou mesmo para a inviabilização de processos de paz com a participação de capacetes azuis e/ou de tropas nacionais/regionais atuando com autorização da ONU.

Para alguns tipos de armas, foram assinados acordos que puderam limitar o seu comércio internacional ou mesmo impedi-lo por completo, tais como: o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), de 1968; a Convenção sobre Armas Biológicas e Tóxicas (BWC), de 1972; a Convenção sobre Armas Químicas (CWC), de 1993; e o Tratado de Banimento de Minas Terrestres (Tratado de Ottawa), de 1997. Entretanto, em relação às armas leves e de pequeno porte (APPL)¹ e à maior parte das armas convencionais não existem, atualmente, acordos capazes de limitar o seu comércio internacional de forma efetiva.² Dessa forma, há, por um lado, uma governança internacional destinada a solucionar os conflitos, com as missões de paz funcionando como um de seus principais instrumentos, mas, por outro, uma “desgovernança” quanto ao controle sobre o comércio internacional de armas convencionais e APPL, responsável, em grande medida, por colocar em risco os trabalhos das missões. Em período recente, contudo, com o objetivo de

* Agradeço os comentários e as sugestões de Almir de Oliveira Júnior, Eduarda Hamann e Kai Michael Kenkel, isentando-os de qualquer responsabilidade por eventuais equívocos.

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

1. O Exército brasileiro, que fiscaliza a produção de armamentos no Brasil, denomina as armas leves como *armas portáteis* e as armas pequenas como *armas de porte* (BRASIL, 2006, p. 1-2). Neste trabalho, contudo, são usados os termos *armas leves* e *armas de pequeno porte*, adotados também por Dreyfuss, Lessing e Purcena (2005).

2. As armas podem ser divididas em dois grandes grupos: *i*) de destruição em massa; e *ii*) convencionais. As armas de destruição em massa abrangem as nucleares, químicas e biológicas, incluindo-se também os mísseis acima de certo alcance e capacidade de carga – 300 km e 500 kg segundo o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) de 1987 – por serem um dos vetores daquelas. As demais armas são consideradas convencionais, tais como: aeronaves de caça, submarinos, porta-aviões, carros de combate, armas leves, entre outras (NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]). Embora as APPL façam parte de uma subcategoria das armas convencionais, elas são analisadas neste trabalho de forma à parte, em função da existência de acordos e instrumentos internacionais específicos que buscam controlar as suas transferências internacionais e combater o seu comércio ilícito.

ampliar os controles sobre tal comércio, tem se buscado, no âmbito da ONU, a criação de um tratado internacional que possa regulá-lo, um processo que teve início em 2006 e que poderá levar ao estabelecimento, em 2012, do Tratado para o Comércio de Armas (Arms Trade Treaty – ATT).

O tema possui implicações para a política externa brasileira em função da maior presença do país em operações de paz da ONU desde o início da Minustah, em 2004, da participação como membro temporário do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), e pela demanda brasileira por um assento permanente no CSNU. Como mencionado, os fluxos de armas para atores em conflito podem ser um obstáculo à consecução dos objetivos das operações de paz, em algumas das quais o Brasil participa com tropas. Mesmo que não envie tropas, o Brasil, na condição de membro temporário do CSNU, discute o estabelecimento e o acompanhamento das missões; além disso, participar de forma ativa das discussões relativas à elaboração do ATT, assim como acompanhar instrumentos multilaterais de combate ao comércio ilícito de armas, representa oportunidade de o país inserir-se de forma mais incisiva nos temas de segurança e paz no âmbito da ONU.

Este texto tem por objetivo analisar como a ausência e/ou a limitação dos acordos para o controle do comércio internacional de armas convencionais e APPL tem sido um obstáculo aos objetivos estabelecidos para as missões de paz. O texto é dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais: na seção 2 se analisam as ações de desarmamento no âmbito das missões de paz; na seção 3 são abordados os acordos e instrumentos atuais para o controle do comércio *lícito* de armas, assim como a possibilidade de criação, em 2012, do Tratado para o Comércio de Armas; e na seção 4 são analisados os acordos e os instrumentos de combate ao comércio *ilícito* de armas.

2 MISSÕES DE PAZ, DESARMAMENTO E COMÉRCIO DE ARMAS

Os objetivos de uma missão de paz podem ser: a prevenção de conflitos por meio da diplomacia (*preventive diplomacy*), a manutenção da paz (*peacekeeping*), a promoção da paz (*peacemaking*), a sua imposição (*peace enforcement*) ou a sua construção (*peace building*). As missões contêm um componente militar e policial formado por capacetes azuis da ONU e/ou por tropas nacionais/regionais atuando mediante autorização do CSNU, as quais realizam atividades variadas: proteção de civis; apoio ao desarmamento; desmobilização e reintegração de ex-combatentes; apoio à organização de eleições; proteção e promoção dos direitos humanos; apoio à restauração da ordem legal (NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]b); entre outras.

O desarmamento, especificamente, é uma das primeiras etapas a serem cumpridas nos processos de paz (NAÇÕES UNIDAS, 2000a, p. 6). Sem a posse de armas, os atores em conflito perdem, em grande medida, as condições materiais de sustentarem as suas ações bélicas e, dessa forma, pode-se, com menor dificuldade, se manter um ambiente de paz ou se conter um conflito. Embora a relação de causalidade entre a *disponibilidade de armas* e a *violência armada* – chamada de tese da acessibilidade (*accessibility thesis*) – não seja livre

de críticas, ela encontra apoio na maior parte da literatura sobre o tema (SMALL ARMS SURVEY, 2001, p. 204) e, em relatório sobre as APPL, feito por um grupo de *experts* da ONU, a questão foi colocada da seguinte forma:

Embora, por si só, não sejam a causa dos conflitos nos quais são usadas, a proliferação de armas leves e de pequeno porte afeta a intensidade e a duração da violência e é, também, um incentivo ao espírito militante, ao invés da resolução pacífica das divergências. E o que talvez seja mais doloroso: nós vemos um círculo vicioso no qual a insegurança leva a uma maior procura de armas, que leva a uma insegurança ainda maior, e assim por diante. (NAÇÕES UNIDAS, 1997, tradução do autor).

Embora fundamental, o desarmamento deve ser promovido em conjunto com outras ações capazes de proteger os indivíduos desarmados e de evitar que estes voltem a “pegar em armas”:

(...) tendo em vista que o desarmamento, geralmente, ocorre logo no início de um processo de paz, os combatentes precisam “dar um salto de fé” ao desistirem de suas armas. Este passo concreto e irreversível pode ter que ser dado na ausência de provas convincentes de que um processo de paz trará benefícios no longo prazo.

(...) Ex-combatentes podem, dessa forma, necessitar de um grau de segurança considerável tanto antes como durante a fase do desarmamento. Isso inclui garantias de que: sua segurança será preservada; suas preocupações políticas não serão ignoradas; eles não irão carecer de atendimento às suas necessidades básicas; e não vão se encontrar às margens da sociedade (NAÇÕES UNIDAS, 2000a, p. 6, tradução do autor).

No âmbito da ONU, o desarmamento, pelo menos do ponto de vista teórico, é pensado desta forma, devendo ser realizado em conjunto com outros dois tipos de ação, quais sejam a *desmobilização* dos grupos em conflito e a sua *reintegração* na sociedade, perfazendo, assim, os três pilares que buscam coibir a *demanda* por armas, conhecidos pela sigla DDR: desarmamento, desmobilização e reintegração.

Essas medidas, entretanto, ainda que implementadas em sua plenitude, não são suficientes. Para o sucesso dos processos de paz é necessário impedir que grupos/indivíduos já desarmados possam novamente ter acesso a armas e que grupos/indivíduos armados continuem a se armar; caso contrário, os esforços empreendidos no desarmamento – e no processo de paz como um todo – podem se mostrar inócuos ou requererem um tempo maior do que seria necessário caso existissem controles efetivos sobre os fluxos de armas (NAÇÕES UNIDAS, 1999, p. 1-2; 2000b, p. 2). Este deveria ser o outro lado das ações de DDR, nas quais se trabalharia para coibir a *oferta* de armas. É nesta questão, contudo, que reside uma das lacunas da governança internacional na gestão de conflitos.³

3. As ações de DDR no âmbito das missões de paz devem também ser pensadas de forma a não incentivarem o surgimento de grupos e/ou indivíduos que as transformem em um negócio (MUGGAH, 2005, p. 247). Na Libéria, por exemplo, apresentaram-se cerca de três vezes mais indivíduos para receber os benefícios dos programas de reintegração de ex-combatentes do que o previsto, tendo ocorrido fenômeno semelhante em Mindanao, Filipinas, com relação à Frente Moro de Libertação Nacional (FMLN) (*op. cit.*, p. 247). Além disso, há, em alguns programas de desarmamento, a “compra” de armas por parte do governo nacional ou da ONU; caso o valor das armas seja inferior ao que os programas pagam pelas armas entregues, a “venda” pode ser fonte de lucro (*op. cit.*, p. 247).

3 CONTROLES SOBRE O COMÉRCIO LÍCITO DE ARMAS

Atualmente, estão em vigor alguns acordos que buscam limitar o comércio internacional de armas. Embora, em sua maioria, não tenham sido elaborados com o objetivo de contribuir com os processos de paz, eles acabaram, na prática, por produzir tal efeito, impedindo ou dificultando o acesso de Estados ou grupos rebeldes a alguns tipos de armas, incluindo as armas químicas, biológicas e nucleares e também algumas armas convencionais, como as minas terrestres antipessoais e as bombas de fragmentação.

O TNP, por exemplo, assinado em 1968, ainda que seja um tratado injusto em função de negar o direito à posse de armas nucleares para alguns Estados e o permitir a outros, contribuiu para diminuir as possibilidades de um conflito em que fossem utilizadas armas nucleares. A posse destas armas – assim como de armas químicas e biológicas – por um número elevado de Estados ampliaria as possibilidades de seu uso e seria um incentivo a que outros Estados buscassem desenvolvê-las ou adquiri-las, o que, em uma situação de escalada da violência, poderia levar ao seu uso efetivo. A proliferação nuclear implicaria, ainda, maior facilidade de acesso a essas armas por atores não estatais: hipoteticamente, se um país com armas nucleares e em processo de paz enfrentasse uma crise institucional que implicasse deserções em massa em suas Forças Armadas, as condições de segurança das instalações militares nucleares poderiam ser deterioradas, facilitando o acesso de atores não estatais.⁴ Isto poderia ser um perigo para a população civil, para as forças legais nacionais, para as tropas de paz e, em consequência, para o próprio andamento do processo de paz.

Em relação às *armas convencionais* e às *APPL*, existem, atualmente, alguns acordos adotados por Estados, grupos de Estados, organizações regionais e pela ONU que buscam controlar o seu comércio internacional. O seu alcance, entretanto, não tem sido suficiente para limitá-lo de forma satisfatória e os meios de força para sua imposição mostraram-se, por diversas vezes, insuficientes.

No âmbito da ONU, o principal instrumento para limitar o acesso de Estados ou de movimentos insurgentes a armas convencionais e APPL são os embargos de armas (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 9). Embora fundamentais a diversos processos de paz, eles precisam de aprovação do CSNU para serem estabelecidos e, caso afetem interesses de países com poder de veto, podem não ser aprovados, o que se observou em alguns momentos. Em relação à África do Sul, por exemplo, após o Massacre de Sharpeville, ocorrido em 1960, cresceu a pressão internacional contra o regime do *apartheid* (MOUKAMBI, 2008, p. 73) e, em 1962, a Assembleia Geral da ONU convocou os Estados a adotarem um embargo contra o país (NAÇÕES UNIDAS, 1962, p. 9). No entanto, França, Reino Unido e Estados Unidos foram contrários a qualquer sanção obrigatória (HUFBAUER *et al.*, 2008) e, dessa

4. Um caso desse tipo ocorreu durante a Revolta na Albânia, em março de 1997, quando parte da população pilhou cerca de 80% dos estoques de armamentos do país, acumulados, sobretudo, ao longo do regime de Enver Hoxha (1941-1985). A pilhagem incluiu cerca de 2.500 lança-granadas-foguete; 800 morteiros de 60 mm; 3,5 milhões de granadas de mão; 1,5 bilhão de cartuchos de munição 7,62 mm; e 1,4 milhão de minas terrestres antipessoais. Estima-se que cerca de 50% deste arsenal tenha saído do país, tendo sido fundamental para abastecer com armas a Guerra no Kosovo (1998-1999) (SMALL ARMS SURVEY, 2001, p. 200-201).

forma, por meio da Resolução nº 181 do CSNU, de 1963, aprovou-se apenas um embargo voluntário, o que permitiu a manutenção do fornecimento de armas para a África do Sul nos anos seguintes. Outro caso foi o embargo no âmbito da guerra entre Eritreia e Etiópia (1998-2000). Como a Rússia era a maior fornecedora de armas para ambos os países e se opunha à criação de um embargo obrigatório, foi aprovado, por meio da Resolução nº 1.227 do CSNU, de 1999, apenas um embargo voluntário, não adotado pela Rússia (KARON, 2000). Somente em maio de 2000, por meio da Resolução nº 1.298 do CSNU, cerca de dois anos após o início dos conflitos e após ambos os países terem acumulado amplos estoques de armas, foi imposto um embargo obrigatório (*op. cit.*).⁵

Ainda que aprovados, os embargos também carecem, muitas vezes, de meios de força que os tornem efetivos. Muitas das armas que abastecem os conflitos têm origem na própria região onde estes ocorrem, um fluxo que, para ser evitado, demandaria controles fronteiriços e cooperação policial/militar junto a autoridades de países vizinhos, o que, no caso das missões de paz, ainda é uma dimensão pouco presente (ANDREWS; HUNT; DURCH, 2007, p. 30). Estes dois aspectos – controle de fronteiras e cooperação policial/militar – são complementares na medida em que as tropas de paz e eventuais tropas nacionais, isoladamente, poderiam não ter os meios suficientes para impedir o comércio de armas pelas fronteiras, tornando fundamental, dessa forma, a articulação com Estados vizinhos, como reconhecido em relatório do CSNU:

Tendo em conta as dimensões regionais que, muitas vezes, caracterizam tais fluxos de armas, pode ser considerado útil, em certos casos, colocar o pessoal das Nações Unidas nos países vizinhos de forma a manter uma ligação com os homólogos nacionais e, dessa forma, monitorar o fluxo de armas a partir de uma perspectiva regional. No entanto, esta é uma tarefa particularmente difícil e, para ser eficaz, exigiria inabalável compromisso político da comunidade internacional. (NAÇÕES UNIDAS, 2000b, p. 9-10, tradução do autor).

Além dos embargos, outro instrumento no âmbito da ONU que limita o comércio internacional de armas, embora de maneira indireta, é a Convenção sobre Certas Armas Convencionais, de 1980, um acordo do tipo “guarda-chuva” que restringe o uso de armas convencionais que produzam ferimentos excessivos ou que sejam de uso indiscriminado. Atualmente, quatro tipos de armas têm seu uso regulado pela convenção, quais sejam: *i*) fragmentos não detectáveis por raios X, por meio do Protocolo I (1980); *ii*) minas terrestres, armadilhas (*booby traps*) e dispositivos assemelhados, por meio do Protocolo II (1980); *iii*) armas incendiárias, por meio do Protocolo III (1980); e *iv*) armas cegantes a *laser*, por meio do Protocolo IV (1995).⁶ A proibição total do uso, contudo, se aplica apenas para os fragmentos não detectáveis e para as armas cegantes a *laser*, as quais, por não poderem ser utilizadas pelos Estados Partes dos respectivos protocolos, perderam, na prática, a sua demanda. Em relação aos outros dois tipos de armas, entretanto, criaram-se regras para a sua utilização, mas não se instituiu a proibição total de seu uso ou de seu comércio internacional.⁷

5. Para uma análise dos desafios impostos ao cumprimento dos embargos na África, ver Lamb (2007).

6. No âmbito desta mesma convenção há, ainda, o protocolo V, de 2003, que aborda os restos explosivos de guerra (*explosives remnants of war*). Neste caso, o objetivo do protocolo foi estabelecer regras para a sua remoção, de forma a se evitar acidentes. Ele não foi incluído entre as categorias de armas mencionadas neste parágrafo, tendo em vista não se tratar de uma arma e sim de um “resto” dela.

7. No caso das minas terrestres antipessoais, estas proibições viriam a ser estabelecidas por meio do Tratado de Ottawa, de 1997.

No âmbito da Comissão de Desarmamento da ONU (UNDC) foi criado, em 1991, o Registro de Armas Convencionais, um passo importante na ampliação da transparência quanto ao tema. O objetivo do registro, entretanto, não foi a limitação do comércio de armas e, ademais, nem as APPL nem as munições estão abrangidas por ele (DAVIS, 2002, p. 38-40). A UNDC também estabeleceu, em 1996, as *Diretrizes para as Transferências Internacionais de Armas*, com princípios que os países são convidados a seguir ao julgarem o mérito das vendas externas de armamentos. A obediência, contudo, é voluntária e, além disso, o documento é aberto a interpretações subjetivas, como se observa no seguinte trecho: "Os Estados, sejam produtores ou importadores, são responsáveis por garantir que o seu nível de armamentos seja compatível com as suas necessidades legítimas de defesa e segurança, incluindo sua capacidade para participar em operações de paz da ONU." (NAÇÕES UNIDAS, 1996, p. 12).

Uma medida que poderia efetivamente cercear o comércio internacional de armas convencionais e APPL está, atualmente, sendo preparada no âmbito da ONU: o Tratado para o Comércio de Armas (ATT), um instrumento obrigatório a ser possivelmente aprovado por ocasião da Conferência da ONU sobre o Tratado para o Comércio de Armas, prevista para ocorrer em 2012. O processo teve início, oficialmente, em 2006, quando a Assembleia Geral da ONU aprovou, por meio da Resolução nº 61/89, o documento: *Rumo a um Tratado sobre o Comércio de Armas: estabelecendo padrões internacionais comuns para a importação, exportação e transferência de armas convencionais* (NAÇÕES UNIDAS, 2006), cujo objetivo seria, conforme o título, estabelecer padrões comuns para a circulação internacional de armas convencionais e APPL. O conteúdo do tratado e as formas de impor o seu cumprimento serão objeto de negociação, com 90 Estados tendo enviado propostas, as quais abrangem quatro tópicos: *i*) os tipos de produtos que, além das armas propriamente ditas, devem ter seu comércio regulado pelo tratado (munições, partes e componentes, tecnologias de fabricação, produtos de uso dual, entre outros); *ii*) as atividades a serem reguladas pelo tratado (intermediação nas vendas – *brokering*, trânsito, transbordo, reexportação, retransferência, transferências intangíveis, empréstimos/doações, entre outras); *iii*) as questões a serem consideradas quando da realização das transferências de armas para o exterior (riscos de terrorismo e crime, desvio das armas, posse por parte de atores não estatais, direitos humanos, estabilidade regional, entre outros); e *iv*) os mecanismos operacionais para fazer valer o tratado (cooperação/assistência internacional, monitoramento, compartilhamento de informações, elaboração de relatórios, entre outros) (PARKER, 2007, *passim*). Atualmente, estão sendo realizadas reuniões no âmbito do Comitê Preparatório por um Tratado para o Comércio de Armas (PrepCom), cujo objetivo é preparar as organizações internacionais, os órgãos de governo e as organizações não governamentais para as negociações, realizando-se, também em seu âmbito, discussões sobre quais temas deverão constar no tratado.

Entre os obstáculos à criação de um tratado que efetivamente controle o comércio de armas convencionais e APPL está o fato de que este deverá, provavelmente, ser aprovado

por consenso, o que pode vir a resultar em um texto por demais genérico. Esta foi, entretanto, uma condição imposta pelos Estados Unidos para que eles participassem do processo. A posição norte-americana é, particularmente, crucial para o andamento dos trabalhos e para a criação do tratado, tendo em vista o grande número de “aliados e sócios” que possuem e por serem o maior produtor e exportador de armas do mundo.⁸ Deve-se destacar que o governo de Barack Obama passou a apoiar o tratado a partir de outubro de 2009, revertendo a posição do governo de George W. Bush, o que ampliou as possibilidades de sua aprovação, embora, ao mesmo tempo – e como mencionado – a aprovação por consenso seja uma exigência (UNITED STATES OF AMERICA, 2010; OXFAM, 2009). Além desta exigência norte-americana, países com grande produção e/ou consumo de produtos de defesa, como China, Rússia, Paquistão e Índia têm demonstrado reservas quanto ao tratado, tornando ainda mais forte a perspectiva de que o resultado do processo será um tratado com conteúdo genérico – ou mesmo a sua não aprovação.

Fora do âmbito da ONU há também algumas medidas destinadas a controlar o comércio de armas convencionais e APPL, como os embargos promovidos por Estados ou organizações regionais. Estes embargos são capazes de diminuir a violência em diversos casos, mas podem se mostrar infrutíferos se deles estiverem ausentes importantes produtores e exportadores de armas. Atualmente, como exemplo, há um embargo dos Estados Unidos e da União Europeia contra a China, estabelecido em 1989 após o massacre da Praça Tiannamen. No entanto, como importantes produtores e exportadores de armas – por exemplo, a Rússia – não aderiram ao embargo, eles podem exportar armas livremente para aquele país e, dessa forma, o objetivo de enfraquecer militarmente a China não tem sido atingido (MORAES, 2011, p. 74-75).

Além dos embargos, outro mecanismo fora do âmbito da ONU que busca controlar o comércio de armas convencionais e APPL é o Arranjo de Wassenaar. Ele foi criado em 1991 como substituto ao Comitê de Coordenação para os Controles Multilaterais de Exportações (CoCom), o qual, por sua vez, havia sido criado em 1949 com o objetivo de impedir as vendas de armas para países comunistas. Atualmente, 40 países fazem parte do Arranjo de Wassenaar, incluindo todos os grandes exportadores de armas; contudo, as divergências entre os integrantes do grupo são grandes, predominando, na prática, decisões *nacionais* quanto às vendas de armas.⁹ Em relação ao embargo contra a China, por exemplo, não há consenso nem mesmo entre países da União Europeia: a França e, em menor escala, o Reino Unido, possuem uma interpretação mais flexível do embargo que outros países do bloco (MORAES, 2011, p. 52-71).

Dois exemplos de relativo sucesso quanto à limitação do comércio internacional de armas convencionais são os casos das *minas terrestres antipessoais* e das *bombas de fragmentação* (*cluster bombs*). No caso das minas, após intensa pressão organizada pela Campanha

8. No período 1992-2010, os Estados Unidos responderam por 40,7% do total das transferências mundiais de equipamentos militares – não estando incluídas neste percentual as APPL. A Rússia respondeu por 19%, a Alemanha por 7,9%, a França por 7,1% e o Reino Unido por 5,5%. Fonte: Sipri (2011).

9. Para uma análise do CoCom e do Arranjo de Wassenaar, ver Davis (2002) e Grimmett (2006).

Internacional pelo Banimento das Minas Terrestres (ICBL) junto a governos nacionais, foi aprovado, em 1997, o Tratado de Ottawa, pelo qual estes artefatos ficavam definitivamente banidos. No caso das bombas de fragmentação, o banimento ocorreu por meio da Convenção sobre Munições de Fragmentação, de 2008. Apesar de reduzirem alguns impactos humanitários negativos que decorrem dos conflitos militares, trata-se de acordos que se referem a artefatos bastante específicos, com as demais categorias de armas convencionais permanecendo com fraca regulação. Além disso, países com grande capacidade de influenciar a segurança internacional estão ausentes destes dois acordos, como Estados Unidos, Rússia, China, Índia e Paquistão.

Pode-se observar, dessa forma, as limitações dos atuais acordos e instrumentos internacionais de controle sobre o comércio de armas convencionais e APPL, tanto no âmbito da ONU como no âmbito de Estados, grupos de Estados ou organizações regionais. Observam-se também as dificuldades enfrentadas para o cumprimento dos acordos, havendo, entretanto, alguns instrumentos que buscam combater este comércio ilícito de armas, tema analisado na próxima seção.

4 ACORDOS PARA O COMBATE AO COMÉRCIO ILÍCITO DE ARMAS

Em relação ao comércio ilícito de armas convencionais e APPL, há alguns acordos e instrumentos internacionais que buscam coibi-lo, todos recentes e com abrangência limitada.

Em julho de 2001, foi realizada a Conferência sobre o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos, o primeiro evento na ONU que tratou deste tema. O principal resultado foi a criação, ainda em 2001, do *Programa de Ação para a Prevenção, o Combate e a Erradicação do Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos (PoA)*, por meio do qual os Estados signatários assumiram o compromisso político de adotar uma série de medidas, versando sobre: implementação de leis e tipificação de crimes relativos à produção e à circulação de armas; ampliação da segurança dos depósitos de armas; controles sobre importação e exportação; marcação das armas para possibilitar o posterior rastreamento; entre outras (NAÇÕES UNIDAS, 2001b). No entanto, trata-se de um programa e não de um acordo mandatário. Há um compromisso político, mas os Estados não são obrigados a adotarem as medidas.

Em 2005, a Assembleia Geral da ONU aprovou, no âmbito do PoA, a criação do Instrumento Internacional de Rastreamento (ITI), um sistema de marcação de armas e manutenção de registros que possibilitaria uma identificação universal das armas. Por meio deste, uma arma apreendida em qualquer parte do mundo poderia ter o seu país de origem e a sua data de fabricação identificados.

Armas são evidências. A maioria carrega marcas que, combinadas com as suas características estruturais, as identificam como algo único. Se elas puderem ser identificadas singularmente, a história de sua propriedade pode ser rastreada e o ponto no qual foram desviadas para a esfera

do ilícito pode ser revelado. O rastreamento de armas pode ajudar a descobrir canais ilícitos de fornecimento, oferecendo uma base sólida para interromper esse comércio e processar os envolvidos (SMALL ARMS SURVEY, 2009, p. 107, tradução do autor).

A principal deficiência do ITI é que os Estados não são obrigados a adotarem o sistema – pelo fato de o PoA não ser obrigatório – e, além disso, as *munições* não fazem parte do instrumento (SMALL ARMS SURVEY, 2006, p. 95 e 100). Até maio de 2010, 43 Estados haviam enviado relatórios à ONU com informações sobre a implementação do ITI, quase todos, entretanto, limitando-se a descrever as ações adotadas, sem analisar seu impacto efetivo sobre a redução do comércio ilícito de armas (PARKER, 2010, p. 52 e 69).

Outra ação no âmbito da ONU foi a assinatura, em 2000, da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, composta por três protocolos, chamados em conjunto de Protocolos de Palermo. Um deles é o *Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes, Componentes e Munições*, que entrou em vigor em 2005.¹⁰ Este protocolo complementou o PoA por meio da obrigatoriedade de que os Estados introduzissem três medidas de combate à fabricação e ao comércio ilícitos de armas, quais sejam:

(...) a primeira diz respeito à tipificação dos delitos relacionados à fabricação e ao tráfico ilegais de armas de fogo, tendo como base os requisitos do Protocolo e suas definições; a segunda é relacionada a um sistema de autorizações ou licenças governamentais que visam garantir a produção e o comércio legítimos de armas de fogo; e a terceira refere-se à marcação e ao rastreamento das armas de fogo. (NAÇÕES UNIDAS, 2011a).

O protocolo representou um avanço em relação ao PoA em função do seu caráter obrigatório. No entanto, grandes exportadores e/ou importadores de armas não o assinaram ou não o ratificaram, incluindo os cinco membros permanentes do CSNU, a Índia, o Paquistão e a Alemanha (NAÇÕES UNIDAS, 2011b).

Há, dessa forma, dois instrumentos no âmbito da ONU que abordam a questão do controle sobre o comércio ilícito de armas, com os Estados podendo “escolher” ao qual vão aderir. Todos os Estados-membros da ONU participam do PoA, tendo em vista sua não obrigatoriedade. Contudo, o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas – que é obrigatório – foi assinado e ratificado por apenas 84 Estados,¹¹ estando ausentes grandes produtores, exportadores ou consumidores de armas. Ao mesmo tempo, esses países estão entre os principais contribuintes de tropas para missões de paz e/ou entre os principais financiadores do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), como Estados Unidos, China, Rússia, França, Reino Unido, Índia e Paquistão.¹²

Outra forma de combate ao tráfico de armas no âmbito da ONU é o controle sobre os fluxos de recursos minerais oriundos de zonas de conflito, o qual obteve relativo sucesso

10. Os outros dois são: *Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças* e *Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Mar e Ar*.

11. O Brasil, junto com o Mali, foi o primeiro país a assinar o protocolo, em julho de 2001, ratificando-o em março de 2006.

12. No fim de abril de 2011, os cinco países que mais contribuíam com tropas e policiais para as operações de paz da ONU eram, nesta ordem: Bangladesh (10.889), Paquistão (10.581), Índia (8.442), Nigéria (5.811) e Egito (5.476) (NAÇÕES UNIDAS, 2011c, p. 1). Os cinco maiores financiadores do DPKO, por sua vez, no período 2011-2012, são: Estados Unidos (27,1% do total), Japão (12,5%), Reino Unido (8,2%) Alemanha (8%) e França (7,6%) (NAÇÕES UNIDAS, 2011d).

no caso dos diamantes. A divulgação do Relatório Fowler, em 2000, no qual constaram detalhes sobre a forma como o comércio ilícito de diamantes abastecia o conflito em Angola (1975-2002), somado ao apoio de alguns governos, notadamente do Canadá, viabilizou a criação, em 2003, de um sistema internacional de certificação de origem denominado de Processo Kimberley. Este processo reduziu efetivamente a circulação de "diamantes de sangue" entre os países signatários, embora críticas à sua efetividade tenham se ampliado em período recente (IRIN GLOBAL, 2009; PERRY, 2010). Além dos diamantes, que financiaram, sobretudo, as guerras civis em Serra Leoa (1991-2002) e na Libéria (1989-1996; 1999-2003), outros recursos minerais também têm sido utilizados para a compra de armas, como o coltan (columbita-tantalita), a cassiterita e o ouro, como ocorrido nos conflitos na República Democrática do Congo (NAÇÕES UNIDAS, 2001a). Não há, entretanto, mecanismos de controle multilaterais sobre os seus fluxos, havendo, ainda assim, algumas medidas de Estados ou organizações regionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comércio internacional de armas convencionais e APPL – seja lícito seja ilícito – demonstrou ser um obstáculo aos processos de paz, dificultando-os ou inviabilizando-os em diversos casos.

Os acordos internacionais que buscam controlar e/ou limitar tal comércio não são abrangentes o suficiente para reduzi-lo e não há, em muitos casos, os meios de força necessários para se fazer valer os acordos e embargos existentes. Dessa forma, se, por um lado, a comunidade internacional, por meio do CSNU, aprova resoluções e envia capacetes azuis para prevenir conflitos e manter, promover, impor ou construir a paz em diversos países, por outro, essa mesma comunidade coloca em risco as missões ao não criar mecanismos que efetivamente limitem o comércio internacional de armas convencionais e APPL.

As decisões sobre as vendas externas destes tipos de armas ainda são atributos quase exclusivos dos Estados, os quais mantêm a autonomia de poder usar o fornecimento externo de armas em prol de objetivos políticos e/ou econômicos nacionais.¹³ Em 2012, por ocasião da Conferência da ONU sobre o Tratado para o Comércio de Armas, cujo objetivo será aprovar um tratado que regule o comércio de armas convencionais e APPL, os Estados-membros da ONU terão a oportunidade de criar um instrumento que, caso seja abrangente e possua os mecanismos operacionais adequados, poderá reduzir significativamente esse tipo de comércio e, assim, contribuir para diminuir os riscos de atraso ou inviabilização dos processos de paz. Entretanto, as perspectivas não são muito elevadas em função da exigência dos Estados Unidos de que ele seja aprovado por consenso e das posições reticentes de grandes produtores, exportadores e/ou consumidores de armas, como Rússia, China e Índia.

13. Para uma análise das formas pelas quais os Estados podem utilizar as vendas externas de armas para atingir objetivos políticos e econômicos, ver Moraes (2011).

O governo do Brasil, embora apoie o ATT, não tem adotado uma posição ativa em prol de sua criação, tal como faz, por exemplo, o governo do Canadá. A defesa do tratado no Brasil, na verdade, é feita de forma incisiva por duas organizações não governamentais que participam diretamente junto à UNDC do processo de criação do ATT: o *Instituto Sou da Paz* e a *Viva Rio*. A adoção de um tratado desta natureza, contudo, desde que seja capaz de regular efetivamente o comércio internacional de armas convencionais e APPL, beneficiaria o Brasil de duas formas: *i*) ampliaria as possibilidades de sucesso das operações de paz, nas quais o Brasil tem expandido sua presença em período recente; e, além disso, *ii*) ampliaria os controles sobre a entrada no país de armas leves e de pequeno porte produzidas no exterior.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, K. N.; HUNT, B. L.; DURCH, W. J. Border Security, Trade Controls, and UN Peace Operations. *In*: THE HENRY L. STIMSON CENTER. **Post-Conflict Borders and UN Peace Operations**. Washington, DC, 2007. Disponível em: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Borders_Part2_AUG07.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

BRASIL. Exército brasileiro. **Portaria nº 01-D Log, de 17 de janeiro de 2006**. Aprova as normas para o registro, o cadastro e o porte de arma de fogo para militares do Exército e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.dee.ensino.eb.br/legislacao/45%20-%20porte/Port%20Nr%2001-D%20Log,%20de%2017%20Jan%202006.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

DAVIS, I. **The Regulation of Arms and Dual-Use Exports: Germany, Sweden and the UK**. New York: Oxford University Press; Sipri, 2002. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI02Davis.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

DREYFUSS, P.; LESSING, B.; PURCENA, J. C. A indústria brasileira de armas leves e de pequeno porte: produção legal e comércio. *In*: FERNANDES, R. C. (Coord.). **Brasil: as armas e as vítimas**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2005. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/files/active/0/vitimas_armas_producao_comercio.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

GRIMMETT, R. F. **Military Technology and Conventional Weapons Export Controls: The Wassenaar Arrangement**. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service; The Library of Congress, 2006. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RS20517.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

HUFBAUER, G. C. *et. al.* Cases 62-2 and 85-1. UN v. South Africa (1962-1994: apartheid; Namibia). US, Commonwealth v. South Africa (1985-91: Apartheid). *In*: _____. **Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2008. Disponível em: <<http://www.piie.com/research/topics/sanctions/southafrica.cfm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

IRIN GLOBAL. Credibility of Kimberley Process on the line, say NGOs. **IRIN global**, Johannesburg, 22 June 2009. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84949>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

KARON, T. Why Eritrea-Ethiopia arms ban hurts only Russia. **CNN.com**, s.l., 18 May. 2000. Disponível em: <http://archives.cnn.com/2000/WORLD/africa/05/18/ethiopia5_18.a.tm>. Acesso em: 9 jun. 2011.

LAMB, G. Beyond "shadow-boxing" and "lip service": the enforcement of arms embargoes in Africa. Pretoria, **ISS Paper** (publicação do Institute for Strategic Studies), n. 135, Apr. 2007. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=98924>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

MORAES, R. F. **O mercado internacional de equipamentos militares: negócios e política externa**. Ipea, mar. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1596_Web.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011 (Texto para Discussão, n. 1596).

MOUKAMBI, V. **Relations between South Africa and France with Special Reference to Military Matters, 1960-1990**. 312 f. 2008. Dissertation (Doctoral) – Stellenbosch University, Degree in Philosophy in History, Stellenbosch/South Africa, 2008. Disponível em: <<https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/1228>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

MUGGAH, R. No Magic Bullet: a critical perspective on disarmament, demobilization and reintegration (DDR) and weapons reduction in post-conflict contexts. **The Round Table**, v. 94, n. 379, Apr. 2005. Disponível em: <<https://woc.uc.pt/feuc/course/Dout-PIRC/2008-2009/Muggah%20-%20DDR.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. General Assembly. **Resolution 1761 (XVII): the policies of apartheid** of the Government of the Republic of South Africa. New York, 6 nov. 1962. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/7451760.17284393.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. General Assembly. **Directrices para las transferencias internacionales de armas en el contexto de la resolución 46/36 H de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1991**. New York, 1996. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/127/63/PDF/N9612763.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. General Assembly. **A/52/298. Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms**. New York, 27 Aug. 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/ddar/First-com/SGreport52/a52298.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **Statement by the President of the Security Council**. New York, 08 July 1999. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Arms%20SPRST%201999%2021.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration**. New York, 11 Feb. 2000a. Disponível em: <<http://www.undemocracy.com/S-2000-101.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **Resolution 1314**. New York, 11 Aug. 2000b. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/604/03/PDF/N0060403.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Letter dated 12 April 2001 from the Secretary-General to the President of the Security Council. Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo**. New York, 12 Apr. 2001a. Disponível em: <<http://www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN Document A/CONF.192/15)**. Geneva, July 2001b. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Security Council. **Letter Dated 30 January 2006 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1591 (2005) Concerning the Sudan Addressed to the President of the Security Council.** New York, 2006. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/UN%20Panel%20of%20experts%20jan%2030.06.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. General Assembly. **Consolidation of peace through practical disarmament measures. Assistance to States for curbing the illicit traffic in small arms and light weapons and collecting them. The illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects.** New York, 20 July 2010. Disponível em: <<http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com10/reports/153.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols.** New York, 2000. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Status of Ratification of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.** New York, 2001. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations.** New York, 30 Apr. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/apr11_2.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Department of Peacekeeping Operations. **Financing peacekeeping.** New York, 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Disarmament Commission. **Background.** New York, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/HomePage/DisarmamentCommission/UNDiscom.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Peacekeeping operations: peace and security.** New York, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

OXFAM. **US joins Arms Trade Treaty talks, but at high price.** New York, 15 Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2009-10-15/us-joins-arms-trade-treaty-talks-high-price>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

PARKER, S. **Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty, 14 to 21 June 2007.** Geneva, Oct. 2007. Disponível em: <<http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **National Implementation of the United Nations Small Arms Programme of Action and the International Tracing Instrument: an analysis of reporting in 2009-10.** Geneva, June 2010. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/MGE/Documents/Topics/SAS-AnalysisofReporting.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

PERRY, A. Why Zimbabwe's New Diamonds Imperil Global Trade. **Time**, Manica, Moçambique, 5 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2029482,00.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

SMALL ARMS SURVEY. **Small Arms Survey 2001: profiling the problem.** New York: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2006.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Small Arms Survey 2006: unfinished business.** New York: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2006.html>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. **Small Arms Survey 2009: shadows of war.** New York: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2009/en/Small-Arms-Survey-2009-Chapter-03-0-EN.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military Expenditure Database (Excel Workbook).** Stockholm, 2011. Disponível em: <<http://milex-data.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2010.xls>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. **U.S. Support for The Arms Trade Treaty.** Washington, 26 May 2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/148311.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.

A INTEGRAÇÃO BRASIL – VENEZUELA E O EIXO AMAZÔNIA – ORINOCO*

Pedro Silva Barros**

Raphael Padula***

Luciano W. Severo****

1 INTRODUÇÃO

Este artigo aponta o caráter estratégico e a urgência da integração e do desenvolvimento do eixo Amazônia – Orinoco, no Norte do Brasil e no Sul da Venezuela. Primeiro, analisam-se assimetrias socioeconômicas, potenciais sinergias, recursos estratégicos e o caráter geopolítico da região. Em seguida, apresenta-se o marco político da integração entre Brasil e Venezuela. Adiante, são destacados aspectos de integração comercial e a importância da integração produtiva da região. Por fim, aborda-se a insuficiente integração de infraestrutura na região e as iniciativas em curso para a integração no setor, particularmente a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

2 O SIGNIFICADO ESTRATÉGICO DO EIXO AMAZÔNIA – ORINOCO

Desde a independência, Brasil e Venezuela nunca tiveram relações conflituosas e têm nessa região a menor densidade populacional nacional. No caso brasileiro, as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), enquanto no caso da Venezuela esta é a realidade da região Sul. Tal quadro reflete, entre outros fatores, a baixa densidade de infraestrutura e de desenvolvimento produtivo nestas áreas. A ocupação demográfica do Brasil se encontra bastante dispersa e mais concentrada na faixa litorânea, enquanto na Venezuela está voltada para o Norte, na faixa litorânea do Caribe. Mostra-se, dessa maneira, a complexidade do problema e a oportunidade de avançar em um processo de integração que promova soluções conjuntas ao desenvolvimento

* Este artigo é uma síntese dos relatórios de pesquisa da Missão do Ipea na Venezuela *A Integração da Infraestrutura Brasil-Venezuela: a IIRSA e o Eixo Amazônia-Orinoco e Região Norte do Brasil e Sul da Venezuela*: esforço binacional para a integração das cadeias produtivas, este em parceria com o Ministério do Poder Popular para a Ciência, Tecnologia e Indústrias Intermediárias (MCTI) da Venezuela. Ambos estão disponíveis em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=150>.

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

*** Professor do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional (Pepi) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e bolsista do Programa de Cooperação Internacional (Procin) do Ipea.

**** Doutorando do Pepi/UFRJ e bolsista do Procin/Ipea.

produtivo, direcionado para atividades de maior valor agregado e intensidade tecnológica, formação e emprego de mão de obra nestes setores, com inclusão social.

Por outro lado, o espaço brasileiro-venezuelano encerrado pela bacia Amazônica e pela bacia do Orinoco, aqui denominado eixo Amazônia – Orinoco, é destacado pela quantidade e qualidade de recursos que reúne: biodiversidade, minérios, bacias hidrográficas (águas e hidrovias), potencial energético de diversas fontes (hidrelétrica, gás e petróleo), solo agricultável de forma sustentável, entre outros.

O potencial de transporte hidroviário do Orinoco, o potencial agrícola e industrial de sua região Sul e os recursos energéticos e projetos associados que envolvem a faixa petrolífera do Orinoco, maior reserva de petróleo das Américas, sustentam o interesse da Venezuela no desenvolvimento e na segurança desta região. As assimetrias socioeconômicas e o potencial econômico mostram a necessidade de ocupação, desenvolvimento e integração do eixo Amazônia – Orinoco. O planejamento da localização de projetos produtivos e de infraestrutura ganham relevância especial nessa região e as políticas públicas – nacionais e regionais – de indução ao desenvolvimento no Norte do Brasil e no Sul da Venezuela se mostram fundamentais.

O caráter geopolítico da urgência da integração deste espaço foi apontado na literatura geopolítica brasileira, entre outros, por Carlos Meira Mattos, Therezinha de Castro, Darc Costa e Bertha Becker. Meira Mattos (1980) aponta a centralidade da integração, da ocupação e do desenvolvimento da Amazônia para a integração e o desenvolvimento da América do Sul, com participação harmoniosa de todos os países que compartilham a área, justificando a necessidade desse projeto por questões geopolíticas e de desenvolvimento. O autor elege, em um de seus três eixos de vertebração amazônica (áreas de intercâmbio fronteiro), a articulação pelos rios Negro e Branco, envolvendo Brasil e Venezuela, com a ligação Boa Vista – Santa Helena, para a integração amazônica. Costa (2009), por sua vez, defende a ideia da integração Amazonas – Orinoco sob uma ótica viária e aponta que a América do Sul é composta por (sete) espaços estratégicos, basicamente determinados pelas suas características físico-geográficas, que precisam ser interligados entre si. Entre eles, o autor destaca a bacia Amazônica e a bacia do Orinoco.

3 APROXIMAÇÃO BRASIL – VENEZUELA

O distanciamento entre Brasil e Venezuela foi marcado pela Doutrina Betancourt, adotada em 1959, que pautou a política externa venezuelana de aproximação aos Estados Unidos e isolamento regional, a partir do não reconhecimento e afastamento de governos vizinhos que não fossem oriundos de eleições diretas. Tal distanciamento começou a ser modificado nos anos 1980 com os presidentes José Sarney e Jaime Lusinchi¹ e, nos anos 1990, em um

1. Estes presidentes firmaram o Compromisso de Caracas, “destinado a estabelecer um eixo regional capaz de induzir o moderno processo de integração do Norte [do Brasil e da América do Sul]” (CERVO, 2001, p. 10). No entanto, esta iniciativa não avançou de fato, tendo o Brasil logrado maior êxito e atenção às suas iniciativas no Cone Sul.

novo ensaio de aproximação entre os governos dos países. Durante os mandatos de Rafael Caldeira, Hugo Chávez e Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, a aproximação entre os países seguiu baseada no empenho pessoal dos chefes de Estado.

No início do governo Hugo Chávez, a Venezuela mostrou que daria maior ênfase às vizinhanças na sua política externa, elegendo quatro áreas básicas: amazônica, caribenha, atlântica e andina. Isto é reforçado, ainda, pela intenção manifesta de ingressar no Mercosul como membro *associado* logo no começo do governo Hugo Chávez. Ademais, além do potencial de cooperação entre os países, passou a prevalecer uma significativa convergência entre as relações e estratégias de Brasil e Venezuela, especialmente a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), marco no qual as relações entre os países foram amplamente retomadas e intensificadas. Tanto para o governo brasileiro quanto para o venezuelano a relação bilateral se tornou “aliança estratégica”, formalizada em 2005, não apenas para as ações de política internacional no âmbito regional, mas também em âmbito extrarregional. A prioridade das relações bilaterais para os dois países foi reforçada pelos encontros presidenciais trimestrais, os quais ocorrem desde 2007.

4 RESULTADOS ECONÔMICOS E IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

Do ponto de vista econômico, o principal resultado dessa aproximação foi o aumento do comércio bilateral, no qual o Brasil é fortemente superavitário.² Para a consolidação de longo prazo desta relação, porém, é necessário que as exportações venezuelanas para o Brasil cresçam, diminuindo o desequilíbrio comercial. Desde 2003, o Brasil tem empreendido esforços no sentido de aumentar o peso da América Latina no conjunto de suas importações por meio do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI).³ Este esforço foi qualificado em 2008, com o estímulo à integração industrial consolidado na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).⁴

Os efeitos dessas medidas, entretanto, são bastante limitados na relação econômica entre o Brasil e a Venezuela. O estado do Pará, que não tem conexão com a Venezuela por via terrestre, concentra 80% do comércio dos sete estados da região Norte do Brasil com o país vizinho. Além disso, mais de 90% das exportações do Pará para a Venezuela são concentradas em bovinos (mais de US\$ 600 milhões em 2010).

2. Em 2003, a corrente de comércio bilateral foi de US\$ 883 milhões, sendo que em 2008 alcançou a cifra de US\$ 5,6 bilhões, com a crise caiu, em 2009, para US\$ 4,1 bilhões e se recuperou em 2010 quando a corrente de comércio alcançou US\$ 4,6 bilhões. O Brasil mantém com a Venezuela o maior superávit comercial bilateral na região, que já foi de US\$ 4,6 bilhões em 2008 e fechou 2010 pouco acima de US\$ 3 bilhões.

3. Esse programa tem o objetivo de impulsionar o comércio entre o Brasil e os demais países sul-americanos, substituindo, sempre que seja possível e a preços competitivos, as importações brasileiras de terceiros mercados por importações provenientes dos vizinhos do sul. As compras brasileiras de produtos sul-americanos cresceram de US\$ 7,7 bilhões, em 2003, para US\$ 25,8 bilhões em 2010.

4. Entre os grandes objetivos da PDP estão a promoção da integração de cadeias produtivas, o estímulo à exportação dos países latino-americanos e caribenhos para o Brasil, o apoio ao financiamento e à capitalização de empresas latino-americanas e caribenhas e a promoção da integração de infraestrutura logística e energética.

Para estimular a integração binacional no eixo Amazônia – Orinoco, as políticas públicas devem estar orientadas para promover a articulação das cadeias produtivas. O maior potencial está no desenvolvimento da faixa petrolífera do Orinoco articulado com a Zona Franca de Manaus, especialmente com seu Polo Industrial, que concentra cerca de 450 indústrias, muitas delas de alta tecnologia. Na região do segundo maior rio da América do Sul, por seu turno, há grande concentração de projetos do governo venezuelano nos setores de ferro-aço, alumínio, petroquímica, agroindustrial e mineração, todos eles com potencial de integração com o Brasil. Fertilizantes e construção civil também poderiam ter grande articulação produtiva entre Brasil e Venezuela no curto e médio prazos. A título de exemplo, o Brasil importa US\$ 4,9 bilhões em fertilizantes, principalmente de Marrocos, Egito, Ucrânia e Rússia, e apenas US\$ 8 milhões da Venezuela, país com grandes reservas de fosfato e produção de ureia de menor custo das Américas. A debilidade produtiva e os baixos investimentos venezuelanos no setor são as principais explicações.

Essa complementação poderia garantir para a Venezuela um grande mercado consumidor para os produtos da região de Guayana, o que lhe permitiria obter consideráveis economias de escala. Além disso, essa relação também poderia estimular o incremento do valor agregado dos produtos venezuelanos, a expansão e satisfação de sua demanda interna e inclusive a ruptura com o histórico ciclo de exportações de produtos primários. Seguindo essa formulação, a Venezuela poderia desenvolver uma ampla cadeia produtiva e de provedores para o abastecimento talvez mais rápido de insumos industriais para o Norte do Brasil, associando sua produção interna à expansão da indústria brasileira.

5 A INSUFICIENTE OFERTA DE INFRAESTRUTURA, A IIRSA E O COSIPLAN

A integração física entre Brasil e Venezuela é notadamente insuficiente, não havendo ferrovias. A *integração rodoviária* encontra-se deteriorada, devido à interligação do lado brasileiro feita pela rodovia BR 174, que está em condição ruim.⁵ Esta rodovia segue pelo lado venezuelano até Caracas pela Troncal 10, em melhores condições, mas necessita de recursos para sua manutenção.

A *integração aquaviária* entre os países é feita de forma inadequada e demanda significativas intervenções (PADULA; PAZ, 2010). O rio Orinoco apresenta limitações para o transporte de cargas geradas em algumas épocas do ano entre Ciudad Guayana e o Norte do Brasil. O rio Casiquiare⁶ tem uma navegação difícil e limitada por ter muitas pedras

5. Segue-se a classificação de rodovias conferida pela Confederação Nacional de Transportes (CNT) do Brasil. A rodovia BR 174 passa pelos estados de Mato Grosso, Amazonas e Roraima, cruzando Manaus e encontrando a Venezuela em Pacaraima (Roraima). No estado de Roraima o estado geral é ruim, com classificações: ruim para pavimento, péssimo para sinalização e ruim para geometria da via. De Manaus (Amazonas) a Boa Vista (Roraima), o estado geral da BR 174 – e também da BR 174/AMT 174 – é ruim, com classificações: ruim para pavimento, péssimo para sinalização e ruim para geometria da via.

6. O rio Casiquiare (km 1.801) naturalmente liga, nos seus 370 km de extensão, a bacia do Orinoco com a bacia Amazônia, mais especificamente, o rio Orinoco com o rio Negro. Este é um rio singular no planeta, justamente por ligar de forma natural duas bacias hidrográficas distintas.

e corredeiras, além de seu percurso sinuoso com curvas bastante fechadas (CAF, 1998). Nas águas mais baixas, a navegação melhora bastante em função do maior volume de água.⁷ Nas águas acima de Tupuruquara ou Santa Isabel até as grandes cachoeiras de São Gabriel, o rio Negro⁸ tem muitas pedras, cachoeiras e violentas corredeiras, com um desnível de 14,5 m em um trecho de quase 49 km, o que representa quase 0,3 m/km (CAF, 1998). Para evitá-las, de Camanaus se pode ir a São Gabriel por uma estrada de cerca de 230 km. Para que este trecho fosse navegável, seriam necessárias uma hidroelétrica perto de São Gabriel e outra perto de Santa Isabel.⁹ Já na sua parte baixa, o declive do rio Negro, desde sua desembocadura até a barra do rio Curicuari, por cerca de 995 km, é muito baixo (3cm/km).¹⁰ O rio Branco, principal afluente do rio Negro que chega até Boa Vista, é navegável sobre uns 600 km desde Caracará até sua desembocadura, necessitando de intervenções para melhor conexão hidroviária ao extremo Norte do Brasil.¹¹

Quanto à *interconexão aérea*, partindo de Manaus (Amazonas), não existe voo direto, as passagens custam pelo menos o dobro da conexão direta a partir de São Paulo e o trajeto pode levar no mínimo 7 horas (com uma parada no Panamá, pela companhia Copa) ou 12 horas (com uma parada em São Paulo, pela companhia TAM). Não há voos que conectem diretamente o Norte do Brasil com o Sul da Venezuela.¹²

Sobre a *integração energética*, existe uma importante interconexão elétrica por meio da linha de transmissão Guri – Boa Vista, de 676 km (191 km no Brasil), em 230kV, que possibilita o abastecimento desta região brasileira que se encontra isolada do Sistema Interligado Nacional (SIN). Inexistem interconexões de gasodutos e oleodutos, apesar de todo o potencial energético dos dois países, de complementaridade energética entre eles e entre eles e os demais países da América do Sul.

Como um fórum intergovernamental para tratar da integração de infraestrutura na América do Sul, a IIRSA foi criada em 2000, na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, convocada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A iniciativa foi concebida na proeminência ideológica e de governos neoliberais na região, sob a lógica

7. No restante do rio, durante o verão, é possível a passagem apenas de barcos até 1,5 ou 2 pés de calado, sempre com a presença na embarcação de um bom conhecedor do rio. Nos períodos de cheia, é possível a navegação com barcos de 4 a 6 pés de calado, não muito compridos, em função das sinuosidades do curso do rio (CAF, 1998).

8. O rio Negro forma uma bacia própria de 715 mil km² entre Colômbia, Brasil e Venezuela. Na sua origem, na confluência com o Casiquiare, tem uma largura de 700 m, enquanto na confluência com o Amazonas chega a uma largura de 30 km (CAF, 1998).

9. As construções de barragens e eclusas, associadas à construção de hidrelétricas, permitem regular de forma mais conveniente as passagens e os volumes de águas para navegabilidade.

10. De acordo com CAF (1998, p. 108), quanto à navegação, nos períodos de águas médias e altas, o rio Negro é navegável por 1.160 km desde a desembocadura até próximo à fronteira com a Colômbia e a Venezuela, na localidade de Santana. Nos períodos de águas baixas (outubro a março), há restrições de profundidades da água acima da cidade de São Gabriel da Cachoeira, a partir da qual, a profundidade nos períodos de estiagem chega a ser inferior a 1,2 m. Desde a desembocadura até a cidade de Tauapeçu, é possível a navegação de barcos de alto-mar (CAF, 1998).

11. O Porto de Manaus está localizado na margem esquerda do rio Negro, perto de sua desembocadura. O porto tem um canal de acesso de 500 metros de largura e 35 metros de profundidade, o que permite o acesso de navios de qualquer calado. Os cais são flutuantes, de maneira que se adequam à altura das águas em suas grandes flutuações. O porto tem instalações modernas, com um grande pátio para contêineres, estaleiros para assistência técnica e terminais privados especializados em diferentes cargas (cereais, minerais, produtos químicos, entre outras).

12. A única cidade brasileira que possui voos diretos para Caracas é a de São Paulo (em trajeto de 6 horas), realizados somente por duas companhias aéreas – TAM e GOL –, cada uma delas com uma saída por dia em cada direção, custando aproximadamente US\$ 450,00 a passagem de ida e volta. A partir das demais cidades brasileiras, em um país continental de longas distâncias, é necessário passar – fazer pelo menos uma parada – por São Paulo, Lima (Peru) ou Cidade do Panamá (Panamá).

do regionalismo aberto, em um momento em que a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) estava em negociação. A IIRSA tem o objetivo de fortalecer a integração sul-americana e poderia ser associada ao Plano Puebla-Panamá (atualmente denominado Mesoamérica), outra iniciativa em curso que liga a América Central à América do Norte.

A IIRSA foi concebida como um projeto regional capitaneado por bancos multilaterais, que formam seu Comitê de Coordenação Técnica (CCT): a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – este altamente influenciado pelos Estados Unidos.¹³ Delegava-se demasiada influência a estas agências, que oscilam entre decisões pautadas em fatores estritamente técnicos e em seus interesses próprios na região. A iniciativa avançou de forma flexível e descentralizada e os investimentos são eleitos mais por sua capacidade de conseguir financiamento – projetos “mais maduros” –, nas supostas restrições de envolvimento dos Estados. Seu objetivo é impulsionar projetos – novos e ampliar existentes – de infraestrutura segundo critérios e princípios estabelecidos, identificando fórmulas inovadoras de apoio financeiro de maneira a estimular a participação de investidores privados e a mobilizar todos os recursos possíveis. Assim, o impacto regional dos projetos não é uma variável relevante na hierarquização da carteira ou priorização de projetos (PADULA, 2010).

A IIRSA foi estruturada em dez eixos geoeconômicos sub-regionais, denominados eixos de integração e desenvolvimento (EID), que seriam espaços multinacionais (“franjas multinacionais”) eleitos a partir da identificação de fluxos econômicos atuais potenciais. O lugar da Amazônia na IIRSA se resume à construção de uma infraestrutura de conexão viária voltada para as exportações extrarregionais, especialmente para o Pacífico e incluindo um eixo bioceânico, ao mesmo tempo internacionalizando mais facilmente o acesso aos recursos da região – em que se pode destacar a ligação, entre outros, aos Estados Unidos e aos países asiáticos (com destaque para China e Índia). Na IIRSA, basicamente quatro EID proporcionam a interligação da Amazônia para a costa: o eixo bioceânico do Amazonas, o eixo Andino, o eixo Peru – Brasil – Bolívia e o eixo do Escudo Guianense, sendo que o primeiro é o principal.

O eixo do Escudo Guianense abarca a região oriental da Venezuela (os Estados de Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Distrito Capital, Nueva Esparta, Guárico, Miranda, Monagas, Sucre e Vargas), o arco Norte de Brasil (Amapá, Roraima, Amazonas e Pará) e a totalidade dos territórios da Guiana e do Suriname. Assim, este eixo envolve a integração do Brasil com a Venezuela, além de outros espaços. Valendo-se de sua lógica geoeconômica,

13. Vale sublinhar a estrutura institucional presente nos dez anos de IIRSA. As diretrizes e prioridades estabelecidas pelos governos eram transmitidas à IIRSA por meio de um conselho de ministros de planejamento e de infraestrutura que formam o Comitê de Direção Executiva (CDE), que se reunia uma vez ao ano. A coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos (GTEs), responsáveis pela execução dos trabalhos, cabia às agências financeiras multilaterais (BID, CAF e Fonplata) que formam o CCT, estabelecido como secretaria executiva do CDE. A partir do agrupamento de projetos realizado pelo GTE, o CCT, baseado em diagnósticos de identificação das principais atividades econômicas e de seus fluxos de comércio existentes e potenciais, e seguindo os princípios da IIRSA, realiza um processo técnico de hierarquização dos projetos e encaminha ao CDE para análise. O CCT era ainda o responsável pela contratação de estudos e consultorias para orientar a tomada de decisão dos governos sobre os projetos e avanços do processo de integração física. Os Estados Unidos têm peso de 30% no total de votos nas decisões do BID, provenientes de sua participação no fundo.

no seu grupo 3 de projetos são propostas obras de facilitação de fluxos entre Venezuela, Guiana e Suriname, um corredor de exportação, ignorando completamente o contencioso fronteiriço e questões geopolíticas entre a Venezuela e a Guiana, sobre a região a oeste do rio Essequibo. Nos projetos do seu grupo 1, intitulado Interconexão Venezuela – Brasil, são destacados corredores de integração que interligam o Norte do Brasil ao Sul da Venezuela. Embora não se tenha salientado a importância geopolítica deste espaço, e especificamente da interconexão Amazônia – Orinoco, ou dado a ele o devido destaque, aí estão colocados importantes projetos, a saber: a reabilitação da rodovia que liga Manaus a Caracas, incluindo a BR 174, e a navegabilidade da hidrovia do rio Negro até a fronteira com a Venezuela. Seus grupos 2 e 4 apresentam projetos de corredores de exportação. O grupo 2, Interconexão Brasil – Guiana, apresenta projetos que buscam articular os estados brasileiros do Amazonas e de Roraima ao porto de Georgetown (capital da Guiana), partindo de Boa Vista. No grupo 4, Interconexão Guiana – Suriname – Guiana Francesa – Brasil, vale destacar dois projetos que interligam a Amazônia brasileira ao território ultramarino francês da Guiana Francesa: a ponte sobre o rio Oiapoque e a rodovia Macapá – Oiapoque (tramo Ferreira Gomes – Oiapoque).

Nos dez anos de IIRSA, esse foi o eixo que registrou menos projetos relevantes apresentados/executados – apenas a ponte que liga o Brasil à Guiana – e a Venezuela sequer tem participado das reuniões da iniciativa. O baixo grau de adesão da Venezuela à IIRSA é revelado tanto no número de participantes enviados às reuniões das instâncias da iniciativa (CDE, coordenadores nacionais e GTEs), quanto no escalão dos funcionários de governo venezuelanos enviados.¹⁴ Apesar do pouco desenvolvimento dos projetos do eixo do Escudo Guianense, eles são centrais tanto para o Brasil quanto para a Venezuela, pois abrem espaço para transformações sociais e produtivas em regiões de baixo desenvolvimento nos países.

Em junho de 2010, a IIRSA se tornou órgão técnico do Cosiplan da Unasul, passando então a receber diretrizes político-estratégicas dos países da união, reduzindo a influência do trio BID-CAF-Fonplata e aumentando a influência dos governos da região.¹⁵ O objetivo do Cosiplan é ter maior controle e respaldo político sobre o tema da infraestrutura, para avançar em direção a uma visão política e estratégica, indo além de questões meramente técnicas, e alcançar maior capacidade de alavancar recursos e formas viáveis de financiamento para obras estratégicas. A orientação da Unasul e do Cosiplan é a de que este busque uma dinâmica interativa com o Conselho de Energia (Ceas) em temas de interesse e planejamento comuns. Assim, é fundamental que haja maior coordenação dos esforços de Brasília e Caracas no âmbito do Cosiplan, do Ceas e da Unasul. O eixo estratégico Amazônia – Orinoco no âmbito da IIRSA, sob os auspícios do Cosiplan, em razão de sua

14. Nas reuniões ministeriais anuais do CDE, somente na 4ª reunião, realizada em Caracas, em julho de 2003, o governo venezuelano enviou ministros e grande número de participantes. Nas 6ª e 7ª reuniões, respectivamente em 2004 e 2005, este enviou somente dois representantes; na 8ª reunião, em 2006, não participou; nas 9ª e 10ª reuniões (2007 e 2008) enviou somente um representante; na 11ª reunião, de 2009, não enviou representante. Nas reuniões de coordenadores nacionais, que começou a ganhar importância crescente a partir de 2006, o país não enviou representantes para a 6ª e 10ª reunião, respectivamente de julho de 2005 e de 2007, e desde junho de 2008, quando ocorreu a 12ª reunião, não participou mais. A Venezuela enviou representante (vice-ministro) à 1ª reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan da Unasul, em abril de 2011.

15. Olhando para a antiga estrutura da IIRSA, o Cosiplan veio a substituir o conselho de ministros que formavam o CDE.

relevância geoestratégica e das políticas públicas específicas que este espaço demanda, é de fundamental importância para despertar o interesse e impulsionar maior participação do governo venezuelano no Cosiplan e na IIRSA, além de facilitar o financiamento dos projetos nele previstos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A infraestrutura para a integração entre a bacia Amazônica e a bacia do Orinoco possibilitaria articulação produtiva e intercâmbio comercial à região sul-americana mais carente em energia, transporte e comunicação e com maior potencial de desenvolvimento no longo prazo. Além disso, proporcionaria acesso facilitado a portos mais próximos das rotas internacionais estratégicas que passam pelo Caribe, potencializadas com o alargamento do Canal do Panamá, e, principalmente, avançaria em direção a um projeto de desenvolvimento comum para o Brasil, a Venezuela e a América do Sul.

Diferentemente do que ocorreu com os vizinhos do sul do subcontinente, a integração produtiva do Brasil com o Centro-Norte da América do Sul não obteve melhoras significativas com as políticas industriais recentes devido à insuficiência de infraestrutura. A limitada estrutura logística tem inibido o desenvolvimento de cadeias produtivas articuladas de grande potencial, como a de fertilizantes, construção civil, agrícola e metal-mecânica. O desenvolvimento de projetos produtivos que integrem os estados de Bolívar, na Venezuela, e do Amazonas e de Roraima, no Brasil, é fundamental para a consolidação de um espaço econômico na área de fronteira.

Para o Brasil, a consolidação do eixo estratégico Amazônia – Orinoco gera uma inédita aproximação com os países da bacia do Caribe, em um contexto em que a política externa brasileira apresenta sinais de ampliação de sua atuação regional da América do Sul para outras áreas da América Latina e do Caribe. Este movimento estaria em consonância com o empenho brasileiro na criação e no fortalecimento da Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC), ampliando as possibilidades de cooperação e, especialmente, integração produtiva com os países do Caribe.

O fato de o Brasil estar exercendo em 2011 a presidência *Pro-Tempore* do Cosiplan é uma grande oportunidade para revisar os eixos de integração no norte da América do Sul, incluindo o eixo Amazônia – Orinoco no âmbito da IIRSA sem desprezar o necessário fortalecimento da infraestrutura entre Brasil, Guiana e Suriname, incorporar a Venezuela nessa agenda de integração sul-americana, aumentar as possibilidades de financiamento dos projetos necessários à integração Brasil – Venezuela, consolidar a estabilidade das relações bilaterais e potencializar as ações de redução das assimetrias sub-regionais em curso nos dois países.

REFERÊNCIAS

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, jan./abr. 2005.

- _____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- CASTRO, T. **Rumo à Amazônia: problemática geopolítica.** Rio de Janeiro: Unigraf, 1998.
- CERVO, A. L. A Venezuela e os seus vizinhos. **Revista Cena Internacional**, v. 3, n. 1, p. 5-24, 2001.
- CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (CAF). **Los ríos nos unen: Integración Fluvial Sudamericana.** Caracas, 1998.
- COSTA, D. **Fundamentos para o estudo da estratégia nacional.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. cap. 20.
- MEIRA MATTOS, C. **Uma geopolítica pan-amazônica.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- PADULA, R. **Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica.** Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2010.
- PADULA, R.; PAZ, A. Notas sobre infraestrutura de transportes na Amazônia: interconexões hidroviárias na integração sul-americana. *In: SEMINÁRIO VISÃO ESTRATÉGICA DA AMAZÔNIA*, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), 6 out. 2010.

RENMINBI DESALINHADO? EVIDÊNCIAS A PARTIR DA EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE E DOS CUSTOS UNITÁRIOS DO TRABALHO ENTRE 2002 E 2008

André Gustavo de Miranda Pineli Alves*

1 INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, a China teve um desempenho espetacular em suas contas externas. Uma das principais manifestações dos chamados desequilíbrios globais, o saldo em transações correntes do país passou de US\$ 17 bilhões – equivalentes a 1,3% do produto interno bruto (PIB) – em 2001 para US\$ 426 bilhões – ou 9,4% do PIB – em 2008. Neste ano, o superávit chinês superou, por larga margem, tanto o saldo da Alemanha, 6,7% do PIB, como o do Japão, 3,2% – países que tiveram, historicamente, seu desenvolvimento ligado às exportações. O desempenho chinês mostra-se ainda mais surpreendente quando contraposto à teoria econômica dominante, que sugere que países de menor nível de desenvolvimento relativo tendem a ser importadores de capital assim como deficitários em transações correntes.

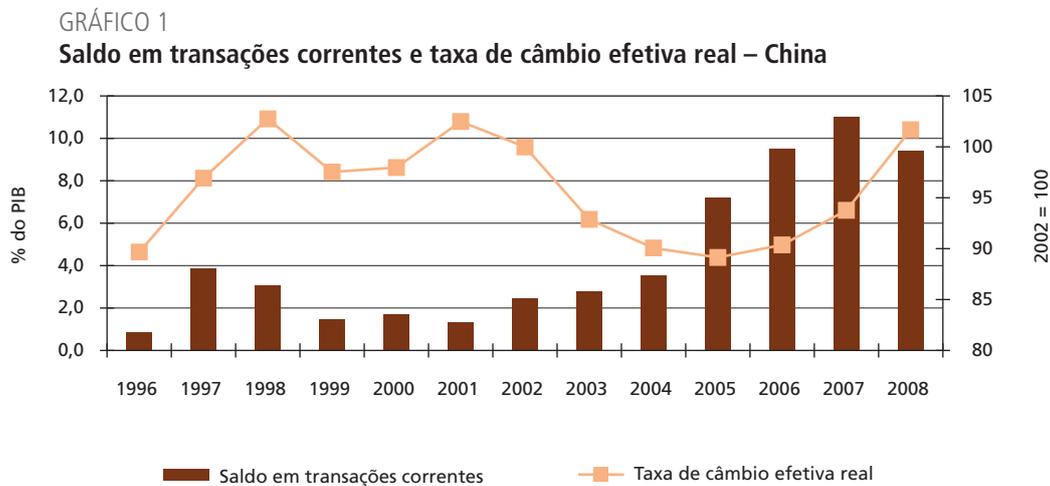
O objetivo deste breve texto, que se insere em um programa de pesquisa mais amplo acerca dos desequilíbrios globais, é revisar o comportamento do saldo em transações correntes da China, buscando, sobretudo, delinear os fatores por trás da impressionante evolução do superávit entre 2002 e 2008. Seria esse saldo decorrente do excesso de poupança planejada em relação ao investimento, como sugerido pela hipótese conhecida como “excesso de poupança global” (*global savings glut*), ou, de forma diversa, resultado da intervenção direta do governo chinês sobre a taxa de câmbio e sobre os fluxos de capital?

2 DESEQUILÍBRIOS GLOBAIS: POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES

Conforme a teoria econômica convencional, países de menor nível de desenvolvimento relativo tendem a ser importadores de capital. Isto ocorre porque, devido à maior escassez relativa, a taxa de retorno do capital tenderia a ser mais elevada do que nos países desenvolvidos, abundantes deste fator de produção. A contrapartida seria uma posição estruturalmente deficitária em transações correntes, considerando-se um balanço de pagamentos

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. O autor agradece a Wesley de Jesus Silva pela assistência na tabulação dos dados de comércio exterior da China.

intertemporalmente equilibrado. Diante disso, os enormes saldos em transações correntes obtidos pela China no período 2004-2008 (gráfico 1) revelam-se paradoxais, exigindo elementos que transponham o senso comum para a sua explicação.



Uma das linhas explanatórias mais conhecidas sobre a emergência dos desequilíbrios globais sugere que estes decorrem de um “excesso de poupança global” (BERNANKE, 2005). Tal fenômeno seria mais evidente nos países do leste asiático, onde o excesso de poupança em relação ao investimento, convertido no acúmulo de reservas internacionais, teria sido uma resposta racional aos efeitos da crise de 1997. De acordo com essa hipótese, o expressivo aumento no superávit em conta-corrente da China decorreu do alargamento no hiato entre a poupança e o investimento desejados, a despeito do aumento na taxa de investimento do país – que saltou mais de 4,5 pontos percentuais entre 2002 e 2008. Quais teriam sido as causas do aumento na poupança desejada? Entre as mais comumente citadas, estão as mudanças demográficas e a necessidade de formação de poupança precaucional por parte das famílias, devido à debilidade do sistema de proteção social, além de questões institucionais que impedem que o consumo acompanhe o ritmo de crescimento da renda, como imperfeições no mercado de crédito (CHAMON; PRASAD, 2010). Se a hipótese do “excesso de poupança global” estiver correta, alterações nas taxas de câmbio reais não seriam medidas eficazes para a correção dos desequilíbrios globais, pois o excesso (ou a carência) de poupança decorreria de condições estruturais das economias, pouco sensíveis a mudanças de preços relativos entre bens e serviços domésticos e importados. Kuijs (2005), contudo, salienta que a maioria dos estudos disponíveis não é capaz de explicar os fatores por trás da elevada taxa de poupança da China, pois, ao centrar sua análise no comportamento da poupança das famílias, negligencia as fontes de grande parte da diferença entre a poupança chinesa e a de outros países – o setor público e as firmas.¹

1. A evolução da poupança das firmas será retomada na seção 4 deste trabalho.

A principal hipótese concorrente para explicar a existência dos desequilíbrios globais considera que alguns países perseguem estratégias de desenvolvimento baseadas na expansão das exportações e, que, por isso, adotariam políticas tais como controles de capitais e administração da taxa de câmbio para evitar a perda de competitividade. Um dos resultados da consecução desta estratégia, qual seja, o acúmulo de reservas em moeda estrangeira, serviria, também, como espécie de seguro contra possíveis crises no futuro.² Esta linha de interpretação desconsidera, obviamente, o modelo econômico padrão de economia aberta, segundo o qual intervenções governamentais no mercado de câmbio levariam à expansão monetária e, conseqüentemente, à elevação dos preços domésticos, o que acabaria por anular o efeito da intervenção inicial sobre a taxa de câmbio real. Para defensores da hipótese alternativa, como Ferguson e Schularick (2009), o governo chinês tem sido bem-sucedido em sua política de depreciação da taxa de câmbio real como elemento impulsionador do desenvolvimento industrial do país. Isso tem sido possível por conta, principalmente, da elevada participação do Estado no setor financeiro do país – que permite a execução de políticas efetivas de esterilização monetária e de administração do crédito –, dos controles sobre os movimentos de capitais e da oferta de mão de obra – não apenas abundante como, também, passível de ser gerida por meio de controles sobre os fluxos internos de pessoas e de capitais.

3 SALDO EM TRANSAÇÕES CORRENTES E TAXA DE CÂMBIO EFETIVA REAL

Entre 1994 – ano em que o governo chinês promoveu uma grande desvalorização nominal – e 2005, o renminbi (RMB) teve sua cotação mantida em uma paridade fixa em relação ao dólar. Desde então, o governo chinês passou a balizar a cotação do renminbi em uma cesta de moedas, o que levou à valorização em relação ao dólar, acompanhando o movimento ocorrido com outras moedas relevantes do sistema internacional. Com essa política de estreita administração cambial, o país buscou conter a tendência à valorização decorrente do forte ingresso de recursos por meio dos elevados saldos em conta-corrente e na conta financeira do balanço de pagamentos.

Contudo, como é possível atribuir o grande incremento no saldo em conta-corrente, entre 2004 e 2008, à política cambial, se a taxa de câmbio efetiva real apresentou valorização, embora relativamente modesta (gráfico 1)?³ O problema estaria no ponto de partida, ou seja, as elevações recentes na taxa de câmbio efetiva real não foram suficientes para neutralizar o diferencial competitivo de uma taxa há muito tempo subvalorizada?

Nos últimos anos, diversos estudos – cujos resultados encontram-se compilados nos gráficos 2 e 3 – buscaram estimar o grau de desalinhamento cambial do renminbi. De um modo geral, independentemente do método empregado (box 1), os estudos chegaram

2. Um dos artigos mais conhecidos nessa linha, de Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2003), defende, inclusive, a sustentabilidade ao longo do tempo dos desequilíbrios globais, por conta de uma solução de interesse entre os países superavitários, notadamente a China, e os deficitários, como os Estados Unidos.

3. No gráfico 1, a variável de ajuste das taxas de câmbio efetivas nominais é o índice de preços ao consumidor.

à conclusão de que, durante toda a década de 2000, a cotação desta moeda esteve abaixo daquela considerada “de equilíbrio”. Todavia, as estimativas do grau de subvalorização cambial não aumentaram de forma consistente no período 2004-2007, quando o superávit em conta-corrente da China disparou, o que coloca em dúvida o poder explicativo do primeiro sobre o último. Goldstein (2004), Cline (2005), Goldstein e Lardy (2006) e Bénassy-Quéré, Lahrèche-révil e Mignon (2006) estimaram ser necessária uma valorização entre 15% e 45% da taxa de câmbio efetiva real, em 2004-2005, para o renminbi alcançar seu nível de equilíbrio – a média dos quatro trabalhos foi de 27,3%. Já para 2007, a média das estimativas obtidas por Cline (2007), Goldstein e Lardy (2008) e MacDonald e Dias (2007) foi de uma valorização de 31% na taxa de câmbio efetiva real para que o renminbi alcançasse seu nível de equilíbrio.⁴

BOX 1

Desalinhamento cambial: métodos de estimação

Existem três métodos principais de estimação do nível de desalinhamento cambial da moeda de um país. Um deles busca identificar as taxas de câmbio que conduzem à paridade do poder de compra (PPC) entre os países. Versões mais sofisticadas deste modelo levam em consideração, também, o efeito Balassa-Samuelson – que remete à tendência à valorização da taxa de câmbio à medida que a renda *per capita* de um país se eleva, por conta do transbordamento dos ganhos de produtividade, principalmente nos setores de *tradables*, para preços e salários dos setores *non-tradables* –, além de incorporar outras variáveis que possam afetar as taxas de câmbio de equilíbrio, como termos de troca e ativos externos líquidos. Este método costuma render estimativas de desalinhamento cambial substancialmente maiores do que os demais (BINEAU, 2010).

O segundo é aquele conhecido como modelo de equilíbrio comportamental da taxa de câmbio (*behavioral equilibrium exchange rate* – BEER). Seu foco é estimar o nível para o qual a taxa de câmbio de uma moeda tende a convergir a longo prazo, normalmente utilizando as mesmas variáveis explicativas dos modelos baseados na PPC citadas anteriormente. O grande problema deste método é que ele mede o desalinhamento cambial de uma moeda apenas em relação à sua média histórica, não considerando o que ocorre nos demais países. Por conta disso, é o método que costuma render as mais baixas estimativas de desalinhamento (KORHONEN; RITOLA, 2009).

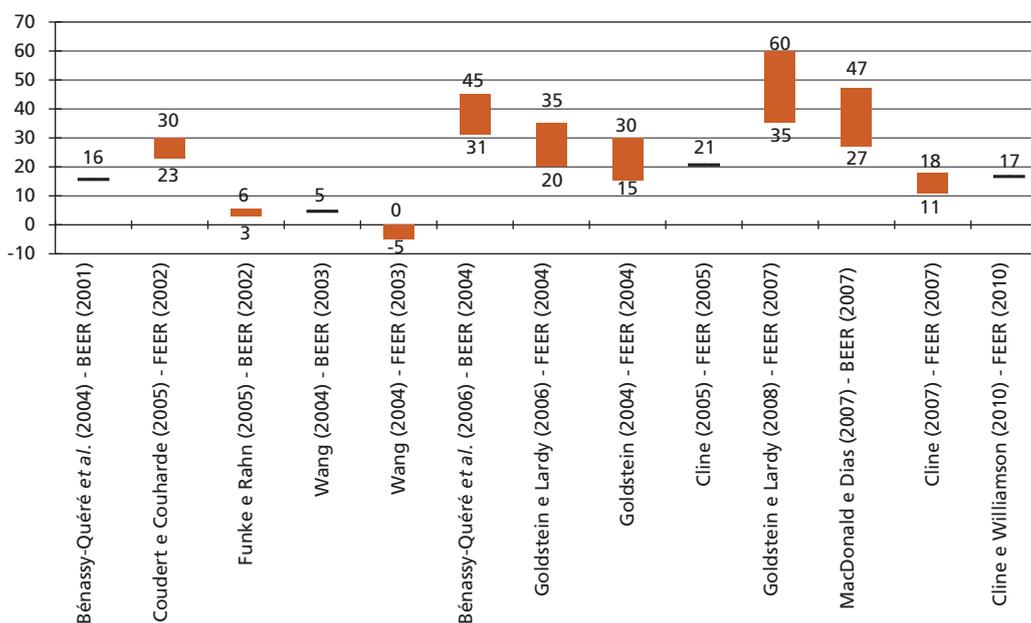
O terceiro método é aquele conhecido como modelo de equilíbrio fundamental da taxa de câmbio (*fundamental equilibrium exchange rate* – FEER). O objetivo deste método – que possui algumas variantes – é obter taxas de câmbio compatíveis com o equilíbrio macroeconômico interno e externo de todos os países envolvidos na estimação. Na abordagem do equilíbrio macroeconômico (*macroeconomic balance approach*), normalmente se admite como equilíbrio externo déficits em conta corrente de até 3% do PIB para países em desenvolvimento e pequenos superávits para os países desenvolvidos, sob a hipótese de que o capital deve fluir dos últimos para os primeiros – estimativas por esse método envolvem, portanto, premissas de substanciais reduções no déficit norte-americano e no superávit chinês. Já no modelo de sustentabilidade externa (*external sustainability*), costuma-se definir equilíbrio externo como a manutenção, a longo prazo, da relação entre os ativos externos líquidos e o PIB, para todos os países. Para mais detalhes sobre os três métodos, ver Cline e Williamson (2008) e Lee *et al.* (2008).

4. No período pós-crise internacional, Qin e He (2010) sugeriram que a valorização nominal do renminbi, na esteira da apreciação do dólar, teria dissipado qualquer vestígio de subvalorização anterior. Cline e Williamson (2010), entretanto, estimaram ser ainda necessária uma apreciação de 17% na taxa de câmbio efetiva real para o renminbi alcançar o nível de equilíbrio.

GRÁFICO 2

Estimativas de desalinhamento cambial do renminbi e valorização necessária da taxa de câmbio efetiva real para se alcançar o nível de equilíbrio fundamental

(Em %)



Referência (autor e ano) – método de estimação e período de referência dos dados

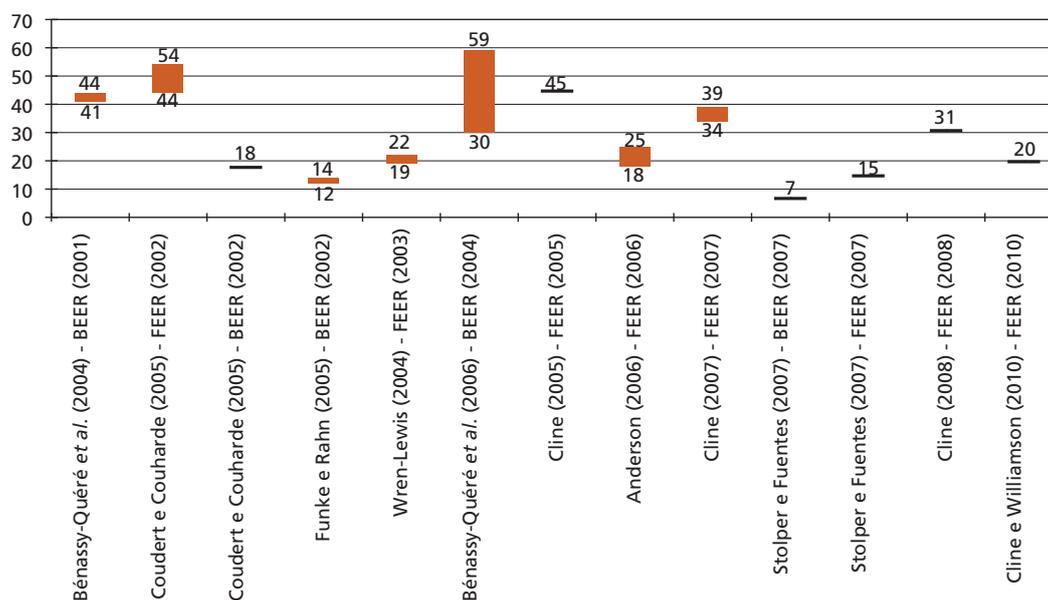
No caso da relação bilateral com o dólar norte-americano, alguns estudos sugerem, surpreendentemente, um recuo na subvalorização do renminbi no período de disparada do superávit em transações correntes da China. Bénassy-Quéré, Lahrière-révil e Mignon (2006) e Cline (2005) estimaram ser necessária uma valorização entre 30% e 59% do renminbi frente ao dólar para se alcançar uma situação de equilíbrio entre 2004 e 2005 – média de 44,7% entre os dois trabalhos. Já para 2007, Cline (2007) diminuiu sua estimativa para algo entre 34% e 39%, voltando a reduzir no ano seguinte para 31% (CLINE, 2008).⁵ Stolper e Fuentes (2007), todavia, estimaram uma subvalorização significativamente menor em 2007, entre 7% e 15%.⁶

5. Esse estudo utilizou dados de fevereiro de 2008, portanto anteriores à crise financeira e ao movimento de fuga para o dólar dela decorrente (CLINE, 2008).

6. Estudos empregando métodos baseados na PPC também verificaram o desalinhamento cambial do renminbi. Frankel (2006) indicou a necessidade de uma valorização de 56% frente ao dólar, em 2000, para a moeda alcançar o nível adequado, conforme a PPC. Usando dados de 2003, Coudert e Couharde (2005) encontraram resultados similares, que indicaram a necessidade de apreciação entre 41% e 50% em relação ao dólar. Subramanian (2010) estimou entre 15% a 47% a subvalorização do renminbi em 2005. Segundo o mesmo estudo, em 2010, o nível de subvalorização da moeda chinesa ainda estaria ao redor de 30%.

GRÁFICO 3

Estimativas de desalinhamento cambial e valorização necessária do renminbi em relação ao dólar para se alcançar o nível de equilíbrio fundamental



Referência (autor e ano) – método de estimação e período de referência dos dados

Apesar da recorrência que os estudos elaborados por meio de diferentes métodos de estimação têm apontado a subvalorização do renminbi, trabalhos recentes têm colocado em dúvida a robustez dos resultados. Dunaway, Leigh e Li (2006, p. 3) demonstram que: “pequenas alterações nas especificações dos modelos, nas definições das variáveis explicativas ou no período amostral podem levar a diferenças muito significativas nas estimativas das taxas de câmbio real de equilíbrio”. Além disso, existem indícios de viés, por razões idiossincráticas, nas estimativas publicadas.⁷

Em suma, as evidências em favor da subvalorização do renminbi ao longo dos anos 2000 são substanciais, embora sua magnitude seja bastante dependente das especificações e variáveis dos modelos considerados. Todavia, ao não apontar uma tendência clara de elevação no nível de subvalorização da taxa de câmbio real, as estimativas disponíveis, baseadas em índices de preços ao consumidor ou ao produtor, não são capazes de elucidar a disparada no saldo em transações correntes da China entre 2004 e 2008.

4 CUSTOS E PRODUTIVIDADE DA MÃO DE OBRA

Entre 2004 e 2008, a China ampliou de forma considerável seu saldo comercial em bens industriais, com a exceção das manufaturas intensivas em recursos, como pode ser observado na tabela 1. O país conseguiu ampliar o seu já elevado saldo em bens de baixa tecnologia,

7. Em uma meta-análise de 29 estudos sobre o desalinhamento cambial da moeda chinesa, Korhonen e Ritola (2009) verificaram que a filiação dos autores a bancos de investimentos, assim como a origem chinesa de algum dos autores, está correlacionada a menores estimativas de subvalorização do renminbi. Por outro lado, a publicação do estudo em periódicos mostrou-se correlacionada a estimativas mais elevadas.

ao mesmo tempo que transitou, de forma veloz e consistente, de uma posição deficitária para uma superavitária nos segmentos industriais de média e de alta intensidade tecnológica. Neste período, embora as estimativas de câmbio de equilíbrio tenham indicado, de modo insistente, significativa subvalorização do renminbi, a taxa de câmbio efetiva real apresentou uma pequena valorização – em boa medida por conta da diminuição do peso do dólar, então em descenso, na cesta de moedas à qual a moeda chinesa estava atrelada.

TABELA 1
Saldo da balança comercial da China – 2002-2008
(Em % do PIB)

Classificação ¹	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produtos primários	-0,91	-1,52	-2,50	-2,80	-3,13	-3,27	-3,82
Manufaturas intensivas em recursos	-0,68	-1,04	-1,65	-1,50	-1,55	-1,93	-2,14
Baixa tecnologia	6,39	6,91	7,60	8,44	9,41	9,37	8,22
Média tecnologia	-2,11	-2,36	-1,87	-0,45	0,41	1,27	1,83
Alta tecnologia	-0,58	-0,45	0,03	0,79	1,40	2,23	2,46
Não classificados	-0,03	0,01	0,01	0,01	0,04	0,03	-0,02
Total	2,09	1,55	1,62	4,49	6,58	7,70	6,52

Fontes: Balança Comercial do Comtrade e PIB do United Nations Statistics Division (UNSTATS).

Nota: ¹ Conforme a metodologia usada pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

É interessante notar que estudos recentes – que utilizaram dados de longo prazo em suas estimações – encontraram substanciais elasticidades-preço para as exportações chinesas. Conforme Thorbecke e Zhang (2009), uma apreciação real de 10% no renminbi produz uma redução de 18,4% nas exportações trabalho-intensivas da China. Na mesma linha, Thorbecke (2010) estima que as exportações chinesas de produtos processados – que, na definição do Sistema Alfandegário do país, são bens finais que são produzidos utilizando partes e componentes importados de outros países – recuam 1% em resposta a uma valorização de 1% na taxa de câmbio real da China e 2% em resposta a uma valorização equivalente nas taxas de câmbio real dos países que fazem parte de sua cadeia de fornecedores – Japão, Coreia do Sul, Taiwan e países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean). Ahmed (2009) encontrou resultados similares: um aumento de 1% na taxa de câmbio real da China reduz suas exportações de produtos processados em 1,5%, enquanto o efeito sobre as demais exportações é maior – redução de 1,9%.⁸ Conforme Yu (2011), uma elevação de 1% na taxa de câmbio nominal do renminbi em relação ao dólar produz um efeito redutor em torno de 1,5% nas importações norte-americanas da China, mesmo controlando os níveis de preços dos dois países, assim com os efeitos fixos ano, trimestre e setor-específicos. Como é possível, então, explicar o formidável avanço das exportações e do saldo comercial da China, entre 2004 e 2008, se o renminbi apresentou uma pequena valorização em termos reais?

8. É interessante notar que uma valorização de 1% do renminbi em relação às moedas das demais economias emergentes asiáticas correlaciona-se com uma redução de 3,9% nas exportações totais de produtos não processados da China, o que sugere um deslocamento dos produtores chineses por empresas de outros países. No caso dos produtos processados, este efeito não é identificado.

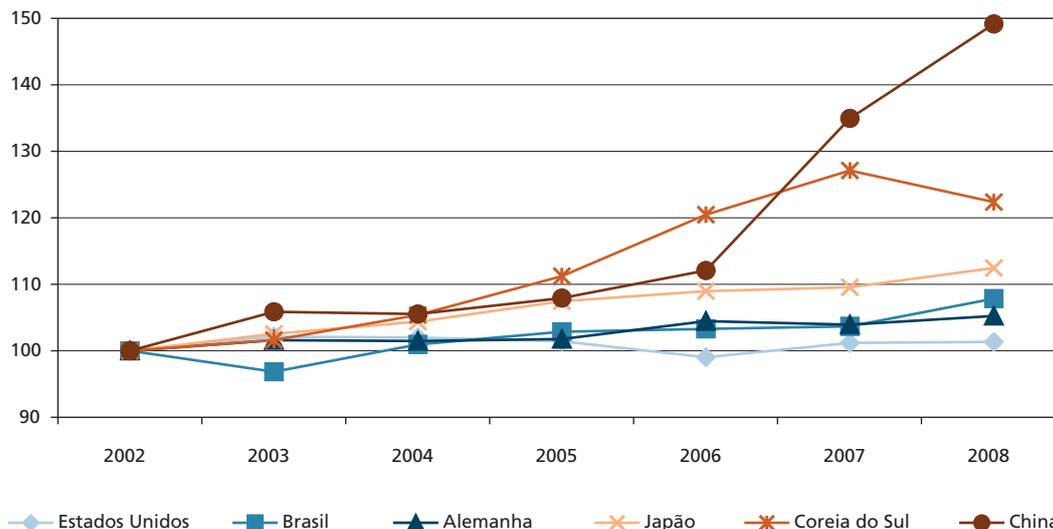
A resposta pode estar na evolução da produtividade *vis-à-vis* a dos custos unitários do trabalho. Ganhos de produtividade não refletidos em aumentos proporcionais nos custos convertem-se em aumento na margem de lucro da firma ou em ganhos de *market share*, via redução de preços – ou ambos simultaneamente. Nas trocas internacionais, os diferenciais de ganhos de produtividade ajustados pelos custos poderiam ser neutralizados pelos movimentos da taxa de câmbio. Porém, no caso da China, a pequena valorização nominal parece ter sido insuficiente para contrabalançar o ganho, em termos de competitividade, advindo da evolução relativa da produtividade. O mesmo se aplica à valorização real da taxa de câmbio – pelo menos quando considerados os índices de preços ao consumidor ou ao produtor como variável de ajuste.

Os gráficos 4 a 7 apresentam a evolução dos custos reais da mão de obra (CRMO)⁹ e da produtividade do trabalho (PT), ambos na indústria de transformação, nos principais protagonistas dos desequilíbrios globais: os Estados Unidos – país com o maior déficit absoluto em transações correntes –, a China, o Japão e a Alemanha – países com os maiores superávits absolutos. Além destes, os gráficos incluem dois países emergentes – Brasil e Coreia do Sul – que servem de contraponto à China.

Enquanto nos Estados Unidos os CRMO pouco se alteraram entre 2002 e 2008 – aumentaram somente 1,3% –, na Alemanha subiram 5,2% e no Japão 12,4% – influenciados pela deflação de 6,2% ocorrida no país no período. No Brasil, apesar da inflação muito superior à dos demais países analisados, os custos reais da mão de obra tiveram variação positiva, de 7,8%. Este número ficou, todavia, abaixo do registrado pela Coreia do Sul, onde tais custos subiram 22,4%. Contudo, o incremento real registrado na China foi muito superior, 49,2%, com o aumento nominal atingindo 100% – para uma inflação de 34,1%. Nota-se, no gráfico 4, que os aumentos reais neste país tomaram corpo a partir de 2007, pois até o ano anterior os custos de mão de obra na Coreia do Sul avançaram de forma mais rápida.

9. Os CRMO incluem, além dos salários e outros benefícios diretamente pagos aos empregados, os gastos previdenciários – inclusive com previdência privada –, os gastos com assistência médica e os tributos incidentes sobre a folha de pagamento.

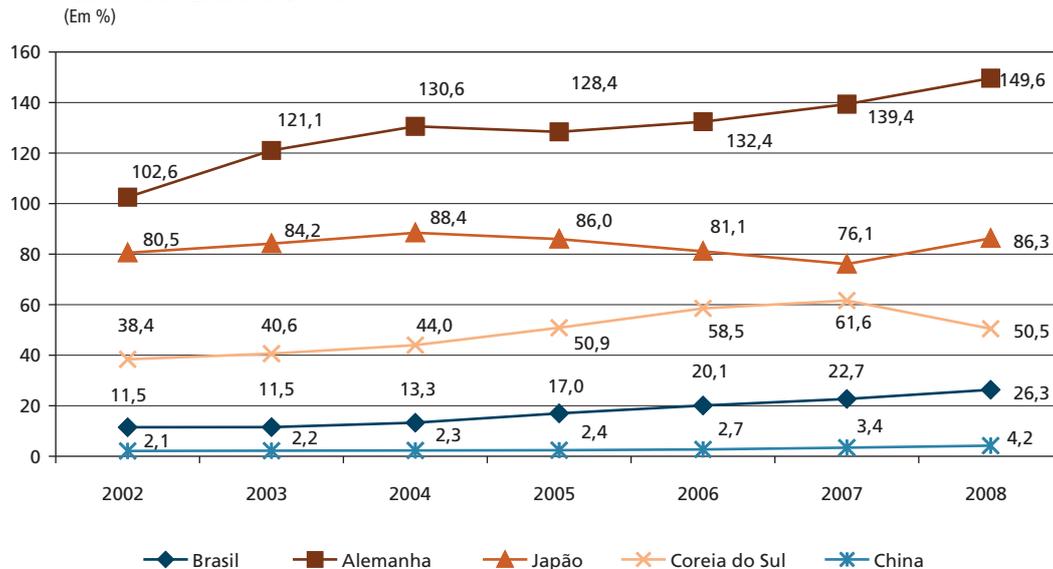
GRÁFICO 4

Evolução dos custos reais da mão de obra na indústria de transformação, em moeda nacional
(Em número-índice, 2002=100)

Fonte: Custos da mão de obra em moeda nacional corrente do U.S. Bureau of Labor Statistics (BLS) e deflator implícito do PIB da UNSTATS.
Elaboração do autor.
Obs.: Deflacionado pelo deflator implícito do PIB em moeda nacional.

Todavia, mesmo com a forte aceleração dos CRMO medidos em moeda nacional, os custos da mão de obra (CMO) na China representaram, em 2008, apenas 4,2% dos CMO nos Estados Unidos. Na comparação com o Brasil, a evolução desses custos chegou mesmo a ser favorável à China, por conta da valorização do real: em 2002, os custos foram 4,5 vezes superior no Brasil; já em 2008, os custos no Brasil foram 6,3 vezes maiores do que na China (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Evolução dos custos da mão de obra na indústria de transformação, em relação aos custos nos Estados Unidos
(Em %)

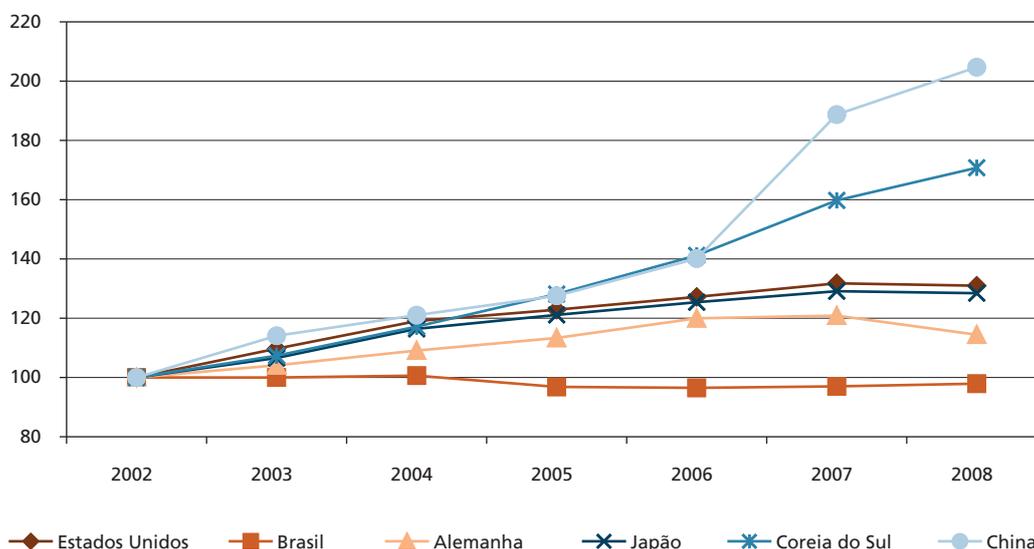
Fonte: BLS.
Elaboração do autor.

O efeito redutor do aumento dos custos de mão de obra sobre o nível de competitividade da indústria chinesa foi, contudo, mais do que compensado pela evolução favorável da produtividade do trabalho. O gráfico 6 apresenta a evolução do PIB da indústria de transformação – em moeda nacional a preços constantes – por hora trabalhada nos seis países analisados. A China apresentou um desempenho bastante superior ao dos demais países, com a PT mais do que duplicando em apenas seis anos. A Coreia do Sul também teve um desempenho bastante impressionante, com incremento de mais de 70% na PT. Estados Unidos e Japão também colheram bons resultados, com aumento de 31% e 28,4%, respectivamente, na PT. O Brasil foi o único país analisado a apresentar evolução negativa, com redução de 2,1% no indicador.

GRÁFICO 6

Evolução do PIB da indústria de transformação por hora trabalhada, em moeda nacional a preços constantes

(Em número-índice, 2002=100)



Fontes: PIB da indústria de transformação em moeda nacional constante – UNSTATS; número de pessoas empregadas na indústria de transformação – Organização Internacional do Trabalho (OIT); número médio de horas trabalhadas por empregado da indústria de transformação nos Estados Unidos, na Alemanha, no Japão e na Coreia do Sul – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); número médio de horas trabalhadas por empregado da indústria de transformação na China (BANISTER, 2005); e número médio de horas trabalhadas por empregado da indústria de transformação no Brasil – Conference Board.

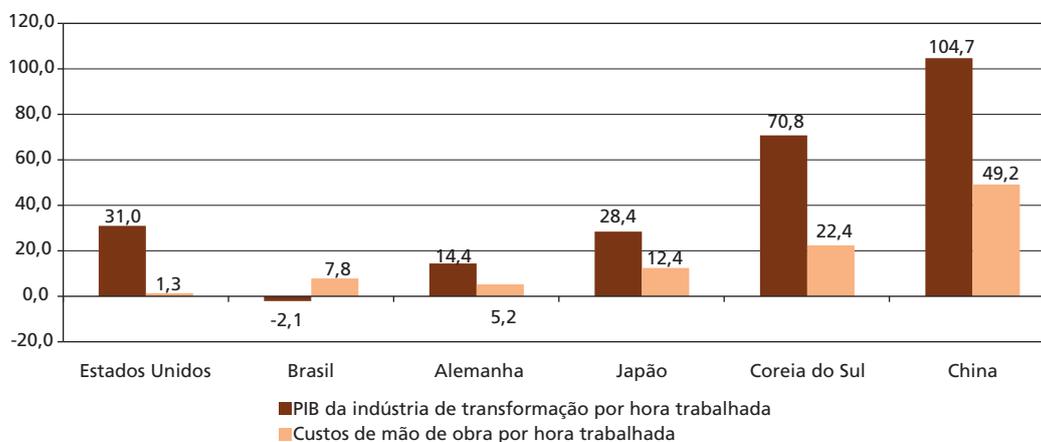
Elaboração do autor.

Conforme o gráfico 7, o Brasil também foi o único, entre os países apresentados, no qual os CRMO aumentaram mais do que a PT, no período 2002-2008. Entre os países desenvolvidos, os Estados Unidos foi o que apresentou maior diferencial entre a evolução da PT e a dos CRMO – bastante à frente do Japão e da Alemanha. Todavia, em termos de ganhos de competitividade, as indústrias sul-coreana e chinesa ficaram na dianteira, com incrementos na PT muito superiores – mais de 55 pontos percentuais no caso da China – aos aumentos nos CRMO.

GRÁFICO 7

Variação do PIB da indústria de transformação e dos custos da mão de obra, por hora trabalhada, em moeda nacional a preços constantes

(Em número-índice, 2002=100)



Fontes: BLS, UNSTATS, OIT, OCDE, Banister (2005) e Conference Board.
Elaboração do autor.

Evidências de que o aumento dos salários na China foi mais do que compensado pela elevação da produtividade do trabalho também são apresentadas por Kim e Kuijs (2007). Apesar do forte aumento nos custos salariais e de matérias-primas, que cresceram mais do que os preços dos produtos finais, as margens de lucro da indústria chinesa aumentaram entre 2002 e 2006, o que, segundo os autores, deve-se, sobretudo, ao aumento na eficiência técnica da produção e na produtividade do trabalho. Conforme o estudo, os maiores ganhos de produtividade do trabalho, assim como as menores taxas de crescimento nos salários, ocorreram justamente nos ramos industriais nos quais os preços dos insumos aumentaram mais.

Como pode se observar no gráfico 8, parte significativa do aumento na taxa de poupança da China ao longo dos anos 2000 deveu-se ao aumento na poupança das firmas – leia-se lucros retidos – e do governo. No período 2002-2008, os lucros reais totais das firmas industriais aumentaram à taxa de 25,7% ao ano.¹⁰ E os ganhos parecem ter sido maiores nos gêneros industriais nos quais a China mais avançou no mercado internacional – enquanto os lucros das grandes e médias empresas da indústria de transformação cresceram 109%, em termos reais, entre 2003 e 2008, os lucros das firmas de igual porte dos segmentos de máquinas de uso geral, máquinas de uso específico e de equipamentos e máquinas elétricas aumentaram 217%, 312% e 274%, respectivamente.¹¹ Conforme Barnett e Brooks (2006), “o aumento nos lucros dão suporte às nossas estimativas de que a poupança das empresas aumentou fortemente nos últimos anos, tendo em vista os baixos dividendos pagos pelas empresas na China”.¹²

10. Cálculos do autor, com base em dados publicados pelo National Bureau of Statistics of China (2009). As estatísticas incluem apenas as empresas industriais com receita anual da atividade principal superior a RMB 5 milhões.

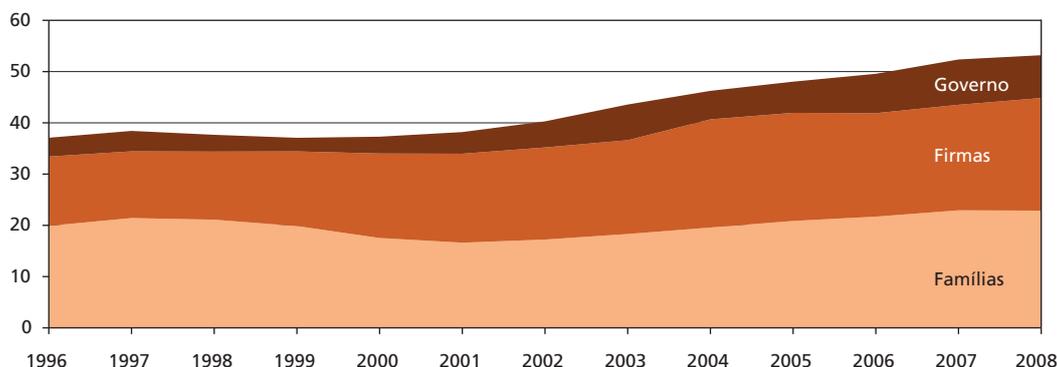
11. Cálculos do autor, com base em dados publicados pelo National Bureau of Statistics of China (2004, 2009).

12. A grande participação de subsidiárias de empresas transnacionais nas exportações totais da China poderia colocar em dúvida essa afirmação, uma vez que seria de se esperar uma alta propensão a remeter lucros por parte dessas empresas. Contudo, existem indícios de ter ocorrido um aumento na retenção de lucros por estas no período 2005-2008. Ao mesmo tempo que as exportações de empresas com participação estrangeira se reduziram de 58% para 55% das exportações totais – ou de 19,9% para 18,4% do PIB –, os lucros das empresas da indústria de transformação com participação estrangeira aumentaram de 1,98% para 2,47% do PIB. No mesmo período, contudo, as remessas de lucros sobre investimentos feitos na China tiveram aumento substancialmente inferior, de 1,19% para 1,27% do PIB – cálculos feitos pelo autor com base em dados publicados pelo National Bureau of Statistics of China (2004, 2006, 2009).

GRÁFICO 8

Evolução da taxa de poupança na China

(Em % do PIB)



Fonte: CEIC Data.
Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na forma convencional de se pensar o saldo em transações correntes dos países, a taxa de câmbio, mesmo a real, possui pouca capacidade de influência. Os déficits e superávits decorrem, sobretudo, de decisões de poupança e de investimento, sendo esta influenciada pelas diferentes taxas esperadas de retorno do capital. No caso da China, o excesso de poupança planejada em relação ao investimento seria a causa primeira dos elevados superávits em transações correntes.

Mas, e se a relação de causalidade ocorresse em outro sentido?

Conforme os dados apresentados neste trabalho é verossímil a hipótese de que, entre outros motivos, a taxa de poupança na China é alta porque, ao adotar uma política de compra praticamente ilimitada de divisas a uma taxa de câmbio fixa, o governo chinês consegue impedir que os diferenciais de ganhos de produtividade, ajustados pelos custos do trabalho – que elevam a competitividade da produção industrial chinesa, que se materializa em aumentos nas margens de lucro e/ou ganhos de *market share* – sejam neutralizados pela pressão apreciadora decorrente do ingresso de divisas geradas pelo próprio superávit comercial. Neste sentido, os elevados saldos em transações correntes e o aumento na taxa de poupança do país são manifestações de uma mesma causa, qual seja, a administração da taxa de câmbio real, que, por um lado, estimula as exportações e desincentiva as importações e, por outro lado, eleva os lucros das empresas, grande parte dos quais por estas retidos.

REFERÊNCIAS

AHMED, S. **Are Chinese exports sensitive to changes in the exchange rate?** Washington, DC: Board of Governors of the Federal Reserve System, 2009 (International Finance Discussion Paper, n. 987).

ANDERSON, J. **The complete RMB handbook**. 5. ed. Hong Kong: UBS, 2006.

- BANISTER, J. Manufacturing earnings and compensation in China. **Monthly labor review**, Aug. 2005.
- BARNETT, S.; BROOKS, R. **What's driving investment in China?** Washington, DC: IMF, 2006 (Working Paper, n. 6/265).
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A.; LAHRÈCHE-RÉVIL, A.; MIGNON, V. **World consistent equilibrium exchange rates**. Paris: CEPII, 2006 (Working Paper, n. 2006-20).
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A. *et al.* Burden sharing and exchange rate misalignments within the group of twenty. *In*: BERGSTEN, C.; WILLIAMSON, J. (Ed.). **Dollar adjustment: how far? Against what?** Washington, DC: Institute for International Economics, 2004.
- BERNANKE, B. The global saving glut and the U.S. current account deficit. *In*: SANDRIDGE LECTURE, Virginia Association of Economists, Richmond, Virginia, 10 Mar. 2005.
- BINEAU, Y. Renminbi's misalignment: a meta-analysis. **Economic Systems**, v. 34, n. 3, p. 259-269, 2010.
- CHAMON, M.; PRASAD, E. Why Are Saving Rates of Urban Households in China Rising? **American economic journal: macroeconomics**, v. 2, n. 1, p. 93-130, 2010.
- CLINE, W. **The United States as a debtor nation**. Washington, DC: Institute for International Economics, Center for Global Development, 2005.
- _____. **Estimating reference exchange rates**. Washington, DC, 2007. Paper presented at the Workshop on Policies to Reduce the Global Imbalances.
- _____. **Estimating consistent fundamental equilibrium exchange rates**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008 (Working Paper, n. 8-6).
- CLINE, W.; WILLIAMSON, J. Estimates of the equilibrium exchange rates of the Renminbi: is there a consensus and, if not, why not? *In*: GOLDSTEIN, M.; LARDY, N. (Ed.). **Debating China's exchange rate policy**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.
- _____. **Currency wars?** Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2010 (Policy Brief, n. 10-26).
- COUDERT, V.; COUHARDE, C. **Real equilibrium exchange rate in China**. Paris: CEPII, 2005 (Working Paper, 2005-01).
- DOOLEY, M.; FOLKERTS-LANDAU, D.; GARBER, P. **An essay on the revived Bretton Woods system**. Cambridge: NBER, 2003 (Working Paper, n. 9971).
- DUNAWAY, S.; LEIGH, L.; LI, X. **How robust are estimates of equilibrium real exchange rates: the case of China**. Washington, DC: IMF, 2006 (IMF Working Paper, n. 6/220).
- FERGUSON, N.; SCHULARICK, M. 'Chimerica' and the global asset market boom. **International finance**, v. 10, n. 3, p. 215-239, 2007.
- _____. **The end of Chimerica**. Boston: Harvard Business School, 2009 (Working Paper, n. 10-037).
- FRANKEL, J. On the Renminbi: the choice between adjustment under a fixed exchange rate and adjustment under a flexible rate. **CESifo economic studies**, v. 52, n. 2, p. 246-275, 2006.
- FUNKE, M.; RAHN, J. Just how undervalued is the Chinese renminbi? **The World Economy**, v. 28, n. 4, p. 465-489, 2005.

GOLDSTEIN, M. **Adjusting China's exchange rate policies**. Washington, DC: Institute for International Economics, 2004 (Working Paper, n. 4-1).

GOLDSTEIN, M.; LARDY, N. China's exchange rate policy dilemma. **The American economic review**, v. 96, n. 2, p. 422-426, 2006.

_____. China's exchange rate policy: an overview of some key issues. *In*: GOLDSTEIN, M.; LARDY, N. (Ed.). **Debating China's exchange rate policy**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.

KIM, S.; KUIJS, L. **Raw material prices, wages, and profitability in China's industry**: how was profitability maintained when input prices and wages increased so fast? Beijing: World Bank China Office, 2007 (World Bank China Research Paper, n. 8).

KORHONEN, I.; RITOLA, M. **Renminbi misaligned**: results from meta-regressions. Helsinki: Bank of Finland, 2009 (BOFIT Discussion Paper, n. 13/2009).

KUIJS, L. **Investment and saving in China**. Beijing: World Bank China Office, 2005. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 3633).

LEE, J. *et al.* **Exchange rate assessments**: CGER methodologies. Washington, DC: IMF, 2008 (Occasional Paper, n. 261).

MACDONALD, R.; DIAS, P. **Behavioural equilibrium exchange rate estimates and implied exchange rate adjustments for ten countries**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007. Paper prepared for the Workshop on Global Imbalances.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China statistical yearbook 2004**. Beijing: China Statistics Press, 2004. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/yb2004-e/indexeh.htm>>.

_____. **China statistical yearbook 2006**. Beijing: China Statistics Press, 2006. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexeh.htm>>.

_____. **China statistical yearbook 2009**. Beijing: China Statistics Press, 2009. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexeh.htm>>.

QIN, D.; HE, X. **Is the Chinese currency substantially misaligned to warrant further appreciation?** [S.l.]: Economics, 2010. Disponível em: <<http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2010-8>>.

STOLPER, T.; FUENTES, M. **GSDEER and trade elasticities**. Washington, DC, 2007. Paper presented at the Workshop on Target Current Account Outcomes.

SUBRAMANIAN, A. **New PPP-based estimates of renminbi undervaluation and policy implications**. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2010 (Policy Brief, n. 10-8).

THORBECKE, W. **Investigating the effect of exchange rate changes on the People's Republic of China's processed exports**. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2010 (ADB Working Paper, n. 202).

THORBECKE, W.; ZHANG, H. The effect of exchange rate changes on China's labor-intensive manufacturing exports. **Pacific Economic Review**, v. 14, n. 3, p. 398-409, 2009.

WANG, T. Exchange rate dynamics. *In*: PRASAD, E. (Ed.). **China's growth and integration into the world economy**: prospects and challenges. Washington, DC: IMF, 2004 (Occasional Paper, n. 232).

WREN-LEWIS, S. The needed changes in bilateral exchange rates. *In*: BERGSTEN, C.; WILLIAMSON, J. (Ed.). **Dollar adjustment**: how far? Against what? Washington, DC: Institute for International Economics, 2004.

YU, M. Does appreciation of the renminbi decrease imports to the United States from China? **Contemporary Economic Policy**, n. 29, p. 1-15, 2011.

OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DE UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA RÚSSIA

Lenina Pomeranz*

1 INTRODUÇÃO

Uma primeira estratégia de desenvolvimento econômico da Rússia capitalista foi formulada quando se estabeleceu, em diagnóstico sobre a economia, que o processo de transformação sistêmica a que foi submetido o país tinha sido completado com as reformas empreendidas entre 1990 e 2003. Estas foram realizadas em duas etapas: a primeira, entre 1990 e 1998, envolveu a destruição dos fundamentos do sistema anterior; a segunda, entre 1999 e 2003, envolveu a criação dos institutos necessários ao funcionamento e à regulação dos mecanismos de mercado. Estas duas permitiram o início de uma nova etapa de desenvolvimento, qualitativamente nova, baseada em um novo sistema econômico-social no país. Em outros termos, a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento econômico deixou de ser formulada centralmente, com base no planejamento diretivo centralizado socialista, para focar-se em uma programação do desenvolvimento da Rússia capitalista. Mas, levando em conta as especificidades da economia herdada: *i*) o país detinha uma estrutura industrial desenvolvida,¹ ainda que bastante debilitada; definiu-se, então, como principal objetivo estratégico da Rússia, a construção de uma moderna sociedade pós-industrial; e *ii*) a criação da economia de mercado era bastante recente, além de concentrada, demandando ainda uma atuação importante do Estado.

2 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ANTERIOR À CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL DE 2008/2009

Para implementação dos princípios e objetivos que deveriam nortear a política econômica, foram estabelecidas duas linhas de atuação do Estado: investimentos diretos, por meio das empresas estatais, em alguns casos em associação com o capital privado doméstico e estrangeiro e na forma de parcerias público-privadas; para isto, foram criadas, durante a segunda gestão de Putin, grandes corporações estatais, em setores considerados estratégicos e; mecanismos de financiamento do investimento.

* Professora doutora associada do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Econômicos/USP, membro do Conselho Acadêmico do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional do Instituto de Relações Internacionais (GACINT/IRI/USP). É pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

1. Para dados sobre a estrutura econômica russa entre 2002 e 2008, ver Pomeranz (2009).

Essa estratégia de desenvolvimento foi traçada para o médio prazo 2005-2008 e se refletiu nas *Diretrizes Básicas da Política Orçamentária e Tributária no médio prazo 2008-2010*, como instrumento de seu financiamento. Dado o papel do setor de petróleo e gás na economia e nas finanças governamentais, especialmente no que diz respeito ao seu direcionamento e aos objetivos estratégicos do país, e para fazer frente às oscilações dos seus preços internacionais, foi criado um Fundo de Estabilização, posteriormente dividido entre Fundo de Reserva e Fundo de Bem-Estar Nacional.

A economia russa, após a recuperação que se sucedeu à crise financeira de agosto de 1998 – 6,4% e 10,0% de crescimento do produto interno bruto (PIB), respectivamente, em 1999 e 2000 (BANCO DA FINLÂNDIA, 2008) –, apresentou um desenvolvimento econômico significativo durante a primeira década de 2000, especialmente depois de 2003, quando foi impulsionado pela alta do preço internacional do petróleo: média de crescimento do PIB superior a 7% ao ano; crescimento do saldo em transações correntes, de US\$ 29,1 bilhões em 2002 para US\$ 96,1 bilhões em 2006 e US\$ 69 bilhões no primeiro semestre de 2008, depois de uma queda para US\$ 78,3 bilhões em 2007; crescimento das reservas internacionais de US\$ 47,8 bilhões para US\$ 556,1 bilhões no primeiro semestre de 2008; o desemprego nos finais de ano caiu de 9% para 6,1% da população economicamente ativa (PEA), entre 2002 e 2007, caindo ainda para 5,3% no fim do primeiro semestre de 2008; o salário médio real passou de US\$ 142/mês em 2002, para US\$ 550/mês em 2007 e para US\$ 736 no primeiro semestre de 2008 (POMERANZ, 2009).

3 O IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL DE 2008/2009

A crise financeira mundial, porém, afetou profundamente este desempenho, que já tinha sido abalado com as repercussões sobre o mercado financeiro, de investigação ordenada pelo Primeiro Ministro Putin ao Serviço Federal Antimonopólio, sobre as atividades de um grande grupo do setor metalúrgico e da guerra de cinco dias travada entre a Rússia e a Geórgia. Assim, de acordo com o relatório da representação do Banco Mundial na Rússia (BANCO MUNDIAL, 2010), o PIB, depois de um crescimento de 7,7% em 2006 e de 8,1% em 2007, teve um incremento de somente 5,6% em 2008 – devido, principalmente, ao seu bom desempenho no primeiro semestre – e apresentou queda de 7,9% em 2009, não obstante sinais de declínio menor nos últimos meses do ano; o produto industrial decresceu 10,8% em 2009, acompanhado de um decréscimo no investimento, da ordem de 17% nesse ano; o balanço em transações correntes apresentou saldo positivo (US\$ 47,5 bilhões), mas em nível correspondente a menos da metade do alcançado em 2008 (US\$ 103,7 bilhões); as reservas do país,² também por conta das medidas anticrise do governo, tiveram uma queda da ordem de US\$ 45,3 bilhões, revertida em 2009, em função da melhoria do balanço em transações correntes nos dois últimos trimestres do ano; com

2. Todos os dados que seguem neste parágrafo estão em Banco da Finlândia (2011).

isto, o volume das reservas, que tinha caído para US\$ 427,1 bilhões, alcançou US\$ 439 bilhões em 2009; o nível do desemprego subiu para 7,8% da PEA em 2008 e 8,2% em 2009; criou-se uma situação de extrema vulnerabilidade dos trabalhadores nas chamadas monocidades (*monogoroda*), estabelecidas no período soviético, com base em uma empresa ou um setor industrial, da qual dependiam e dependem ainda milhares de trabalhadores e suas famílias, não só em relação ao emprego, como também em relação ao provimento dos serviços públicos.

4 AS MEDIDAS ANTICRISE E OS AJUSTAMENTOS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Frente à crise, o governo russo passou a uma atuação de enfrentamento desta, substituindo, na prática, o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social 2005-2008, por programas específicos anticrise em 2008 e 2009.

No primeiro caso, as medidas focaram no socorro às bolsas, das quais foram retiradas aplicações de investidores estrangeiros em um volume de US\$ 74 bilhões (RUTLAND, 2008), e ao salvamento de empresas russas endividadas no exterior com colaterais em suas ações, impossibilitadas de honrar seus compromissos, frente à queda do valor destas. Concomitantemente, por meio da utilização dos recursos externos depositados no Banco Central e dos recursos depositados nos Fundos de Reserva e no Fundo Nacional de Bem-Estar, o governo russo buscou assegurar liquidez e estabilidade ao sistema bancário e, por meio deste, o crédito necessário ao funcionamento do setor real da economia. O governo aprovou um crédito equivalente a US\$ 36,1 bilhões para os três maiores bancos estatais – Sberbank, Vneshtorgbank e Vneshekonombank –, por um prazo de dez anos com juros de 7% ao ano, os quais deveriam repassá-lo a outros bancos e empresas. A este montante foi adicionado um crédito suplementar de aproximadamente o mesmo montante, com prazo de vencimento de cinco anos, para ser repassado a bancos e empresas. Estas medidas equivaleram a 1,8% do PIB estimado por Ponomarenko e Vlasov (2010) para 2010.

No programa de medidas anticrise anunciadas para 2009 e expressas no ajustamento feito na previsão orçamentária do governo federal para esse ano, já foram, de alguma maneira, levadas em conta as críticas a que foram submetidas as medidas realizadas em 2008, no sentido de que os recursos a elas destinados não contemplaram proposições para a retomada da economia pós-crise, em outros moldes; isto é, por não envolverem preocupações de longo prazo, de criação de uma economia menos dependente da exportação dos energéticos e mais eficiente, apoiada no desenvolvimento tecnológico. Assim, o programa previu uma junção entre as medidas imediatas anticrise e as medidas orientadas para a reconstrução econômica, no longo prazo. Estas, segundo o programa, deveriam ser consistentes com as diretrizes da *Concepção do Desenvolvimento de Longo Prazo da Federação da Rússia até 2020* (RÚSSIA, 2008).³

3. Doravante *concepção*.

Ainda formulada antes da crise, a estratégia de desenvolvimento de longo prazo (2020) da Rússia, expressa na *concepção*, tem como principal objetivo, a construção de uma moderna sociedade pós-industrial, cujo modelo é definido pelas seguintes características: *i*) modernização dos setores tradicionais da economia russa (petróleo e gás, matérias-primas, agricultura e transportes), por meio do desenvolvimento intensivo de mudanças que os manterão como setores principais do PIB; *ii*) transformação da inovação no principal fator de crescimento da economia em todos os setores; e *iii*) formação da nova economia, de conhecimento e altas tecnologias, na qual se incluem as esferas da educação superior e formação especial, assistência médica de alto nível tecnológico, ciência e produções construtivas experimentais, viação e telecomunicações, e ramos intensivos em ciência nos setores químico e de construção de máquinas.

Para alcançar esses objetivos, foram definidas diretrizes, que podem ser resumidas em: *i*) desenvolvimento do potencial humano e de sua capacidade competitiva, *ii*) constituição de ambiente institucional altamente competitivo, mediante defesa dos direitos de propriedade e garantia da estabilidade macroeconômica e desenvolvimento dos institutos financeiros; *iii*) formação de um sistema nacional flexível de inovação, por meio da criação de institutos de mercado de propriedade intelectual; *iv*) formação de um poderoso complexo científico-tecnológico; e *v*) ampliação e fortalecimento das posições econômicas da Rússia no exterior.

Os sujeitos dessa estratégia são: o Estado, o setor privado e a sociedade, devendo ser criados mecanismos efetivos de cooperação entre eles, que garantam os interesses dos empresários e dos diversos grupos sociais na elaboração e na condução da política econômico-social. Constituindo o empreendimento privado, segundo a *concepção*, a força líder do desenvolvimento econômico, o Estado pode criar condições e estímulos para o desenvolvimento dos negócios, mas não deve substituir os negócios privados por sua própria atividade.

Essa estratégia não se modificou com a crise, muito embora sua implementação tenha cedido sua prioridade à ação anticrise do governo. Ao contrário, com a saída gradativa da crise, e a percepção de suas consequências para a economia russa, os objetivos por esta perseguidos deram lugar a um grande debate nacional em torno da necessidade da modernização e das condições de realizá-la. Com mais intensidade: *i*) a partir da iniciativa do presidente Dmitri Medvedev, de constituir um centro de inovações tecnológicas, em uma localidade especificamente desenvolvida para este fim, nos moldes do Sylicon Valley, dos Estados Unidos (box 1), pensando, inclusive, em aproveitar as oportunidades por ele percebidas de atração de investimentos estrangeiros inovadores, na nova política de *reset* (recomeço) dos Estados Unidos em relação à Rússia; e *ii*) a partir da proximidade das eleições para a presidência da Federação russa, em março de 2012.

BOX 1

Centro de Inovações Tecnológicas de Skolkovo

O Centro de Inovações Tecnológicas de Skolkovo, cidade onde está sendo instalado o centro, em uma área de 370 hectares, tem como instituição-âncora a Escola Moscovita de Administração Skolkovo, fundada por alguns grandes empresários russos, e altamente conceituada, para a formação de quadros para a administração de negócios. Para sua gestão foi designado Victor Vekselberg, um dos bilionários listados pela revista Forbes e presidente do grupo Renova, que tem *holdings* nos setores de força e energia, entre outros setores de atividade. Esta função será compartilhada com Zhores Alferov, físico russo laureado com o Prêmio Nobel e Roger David Kromberg, bioquímico, professor de Biologia Estrutural da Universidade de Stanford, Prêmio Nobel de Química, este na qualidade de presidente do Conselho Técnico e Científico de Skolkovo.

Para o funcionamento da *cidade da inovação*, como também foi denominado o centro, foi prevista uma infraestrutura de serviços urbanos, a ser construída em pouco mais de três anos, com capacidade para atender de 25 mil a 30 mil pessoas, em nível adequado para atrair pesquisadores russos e estrangeiros; nesta área deverão ser instalados institutos de desenvolvimento e estabelecimentos de pesquisa e instituições educacionais, os quais permitirão envolver prestigiosos parceiros internacionais, entendidos também como agentes de comunicação direta de Skolkovo com a comunidade científica internacional de alto nível e empresas líderes mundiais em todos os setores de alta tecnologia. Nela serão ainda instalados departamentos de vários ministérios, cuja atividade tem relação com Skolkovo, que se reportarão diretamente aos seus superiores hierárquicos, uma vez que a administração da cidade ficará a cargo de uma fundação, não de um prefeito, como as demais cidades russas. Esta fundação será constituída por representantes da Academia Russa de Ciências, da Rosnano, empresa russa de nanotecnologia, do Bneshekonom Bank, banco de desenvolvimento da Rússia, da Russian Venture Cy, da Fundação para Pequenas e Médias Empresas, além de várias organizações sem fins lucrativos, que financiarão universidades.

A *cidade da inovação* disporá também, de regimes legal e fiscal diferenciados, com várias isenções tributárias às empresas que nela vierem a se instalar.

5 OS CONDICIONANTES POLÍTICOS DA DEFINIÇÃO DE UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Na realidade, o embate eleitoral constitui o quadro de fundo desse debate, levando a um confronto de posições entre dois diferentes grupos, não só em termos da própria concepção da modernização, como também em termos de sua implementação em diferentes programas econômico-sociais e políticos.⁴ O que representa, de certa forma, uma reformulação da *concepção*, levando em conta as lições extraídas da crise na plataforma programática do futuro governo.

Para um dos grupos, mais identificado com a personalidade e as ações do presidente Medvedev, a modernização é entendida de forma abrangente, não se restringindo à economia e à sua diversificação pela via da inovação; esta seria uma modernização “conservadora”. Em contraposição a ela, para este grupo, a modernização é uma mudança do próprio caráter e fundamento da sociedade russa, nos moldes das democracias desenvolvidas do Ocidente. Ela envolve o sistema político e suas instituições, o papel dos diferentes atores sociais, em particular do Estado, as bases do comportamento individual e da cultura do cidadão russo

4. Cabe ressaltar que ainda não estão oficialmente definidos candidatos. Nesse último período de governo, vige na gestão do país, o chamado *tandem*, o *duo* constituído pelo presidente Medvedev, eleito por indicação e apoio do ex-presidente Putin, e por esse último na condição de primeiro ministro. De acordo com especulações de analistas da cena política russa, ambos seriam potenciais candidatos, dependendo a indicação de um deles, ou de ambos, de declarado entendimento entre eles. No caso da disputa por ambos, os analistas colocam como condição, a criação de dois partidos fortes, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, em um quadro bastante distinto do vigente atualmente.

e as direções da política externa. Esta concepção de mudança está inserida em um extenso relatório do Instituto de Desenvolvimento Contemporâneo (INSOR, 2011), preparado por especialistas nas diferentes áreas, vinculados ao INSOR, que tem como membro do seu Conselho Consultivo, o presidente Medvedev. Este relatório explicita, na introdução, o seu caráter pré-eleitoral – planejamento estratégico em período pré-eleitoral – e apresenta um detalhado programa, que expressaria uma ideologia de modernização, para todas as áreas da sociedade. Analisadas as proposições deste programa, pode-se considerá-lo um manifesto liberal por seu conteúdo; e um conjunto de intenções, frente às dificuldades de sua implantação. Como se diz no próprio relatório, “tudo começa com a renovação da consciência. Com velhas cabeças não se constrói um país novo” (INSOR, 2011). E mudanças ideológicas tomam tempo para se realizar, quando o fazem, especialmente estando esse país novo associado, na consciência coletiva, às consequências sociais da transformação sistêmica.

No plano da economia, a que essa análise vai se restringir, por razões de espaço, o conteúdo liberal⁵ surge no formato do modelo constituído pelas proposições que são feitas: são avaliações críticas sobre o clima de investimento e a ineficácia da regulação estatal, assim como sobre a redistribuição atual dos recursos financeiros, frente aos desafios que se colocam ao país. Estes desafios seriam principalmente dois: *i*) o reposicionamento de sua posição na economia global, dada a passagem para novos modelos de consumo; e *ii*) o aumento do nível de investimento, cuja demanda permanece sendo o condutor potencial do crescimento, dado o esgotamento previsto das exportações e da demanda interna neste sentido. Neste modelo, não está excluída a ação estatal; mas esta é fundamentalmente regulatória, tendo como foco a criação e o reforço das instituições de mercado, com exceção do setor energético, ao qual, dada sua importância estratégica no médio prazo, é atribuído um papel relevante; mesmo em relação ao desenvolvimento das inovações, segundo o programa, são necessárias novas motivações de todos os sujeitos da economia, não sendo suficiente somente uma Skolkovo, pois leis de estímulo à criação de parques tecnológicos, incubadoras de inovação, desenvolvimento de empresas de capital de risco e outras não substituem a “concorrência real e o meio institucional a ela garantido” (INSOR, 2011). No setor externo, atribui-se a maior importância às relações realizadas no nível microeconômico entre os parceiros de negócios, não obstante o destaque dado à atuação do país nas entidades relacionadas com a governança internacional. Nos setores sociais, como o do mercado de trabalho e/ou o da educação, vinculados ao processo de desenvolvimento, o seu papel é, por isso, mais importante, mas ainda assim subalterno.

Cabe, entre parênteses, assinalar que esse trabalho do INSOR sucede anteriores, menos abrangentes, mas em uma mesma linha de orientação. E que o presidente Medvedev já vem tomando uma série de medidas que se coadunam com esta linha, podendo-se citar, entre outras, o decálogo de instruções para melhorar o *clima de investimento* no país; a eliminação das corporações estatais criadas para implementação da *concepção*, ou a sua transformação,

5. Este enunciado é controverso, mas parece haver consenso em considerar liberais as políticas econômicas que pretendem reduzir o papel do Estado, na sua formulação e implementação, assim como no processo de distribuição de renda.

quando viáveis, em sociedades por ações; e a proibição para altos funcionários, ocupantes de cargos governamentais, de participarem de conselhos diretores de empresas estatais, ordenando a sua autodemissão.

A posição formal do outro grupo, constituído pelo primeiro ministro Putin, ainda não foi publicamente definida. O grupo tem como coordenadores, Vladimir Mau, reitor da Academia Nacional de Economia, e Yaroslav Kuzminov, reitor da Escola Superior de Economia, ambos de formação liberal, e é formado por 21 times de especialistas, que contam com a participação de representantes dos governos federal e regionais, dos círculos científicos e de negócios, da Academia Russa de Ciências, de associações representativas de negócios e universidades, além de consultores internacionais.

Em discurso proferido na primeira reunião do grupo, em meados de fevereiro, Putin afirmou que o objetivo de sua formação, na forma de resultados, seria elaborar propostas específicas para enfrentar os objetivos-chave da modernização econômica, melhorar a esfera social e o sistema de governo, formulando iniciativas que possam se tornar a base de minutas de lei, atos governamentais e programas federais. Ele enfatizou que os objetivos fixados para o desenvolvimento até 2020 – melhorar o padrão de vida da população, tornar inovadora a economia e formar instituições de mercado e de governo eficazes – continuarão imutáveis. A escolha de 2012 como ponto de partida deve-se não ao calendário eleitoral, mas ao fato de que esse ano marca uma nova etapa no desenvolvimento econômico-social da Rússia, que deve levar em conta a necessidade de ajustar-se às consequências provocadas pela crise financeira internacional. As diretrizes para o trabalho do grupo foram: a de que o desempenho dos grupos deveria ser o mais democrático e aberto possível, não devendo haver espaço para motivações políticas no trabalho dos especialistas; esse trabalho deveria ser o mais transparente possível e divulgado na Internet, devendo a mídia participar dos debates; e os especialistas deveriam ouvir e sentir as questões regionais. O trabalho dos grupos seria submetido a discussões mensais e deveria apresentar relatório intermediário sobre seus resultados em agosto e relatório final no fim de 2011.

Talvez como resposta ao lançamento do relatório do INSOR em março, o primeiro ministro resolveu não esperar pelo relatório parcial e antecipou uma reunião do grupo, em sua residência em Novo Ogarevo, no fim desse mês, para “discutir algumas questões importantes e requisitos básicos para o desenvolvimento sustentável de longo prazo da economia russa”: estabilidade e sustentabilidade macroeconômica, envolvendo a questão do equilíbrio orçamentário, política monetária e confiança na moeda nacional, aumento da eficiência profissional, no mercado de trabalho, política migratória e desenvolvimento do sistema de saúde.

Houve ainda outras oportunidades de pronunciamentos do primeiro ministro, mas entre eles o que cabe ressaltar, tendo em vista a estratégia de desenvolvimento do país, é o mais recente, expresso na Mensagem do Primeiro Ministro ao Parlamento russo, em 20 de abril de 2011 (RÚSSIA, 2011). Embora as mensagens anuais ao Parlamento objetivem prestar contas do trabalho do governo no ano anterior, Putin a utilizou, não só para firmar

sua posição em relação à referida estratégia, como para apresentar todo um rol de medidas a serem executadas pelos diferentes órgãos do governo em 2011. Sua posição:

A modernização, em outras palavras, um desenvolvimento qualitativo e progressivo, segundo nossa visão, é, antes de mais nada, investimento na pessoa, na sua capacidade e talento, na criação de condições para sua autorealização e iniciativa. É investimento na qualidade de vida de nossos cidadãos (...) exatamente nesta base será possível assegurar altas taxas de crescimento e verdadeiro avanço tecnológico. O país necessita décadas de crescimento tranquilo e seguro. Sem qualquer tipo de choques e experimentos mal pensados, algumas vezes substituídos em injustificável liberalismo ou, por outro lado, em demagogia social (...). Cabe-nos chegar a decisões que permitam construir uma forte economia inovadora, a qual, a cada ano de seu desenvolvimento traga sensíveis melhorias na vida dos cidadãos, para a absoluta maioria das famílias russas (RÚSSIA, 2011).

Tanto o relatório do INSOR, quanto a formação e o trabalho do grupo estabelecido pelo primeiro ministro, foram, e estão sendo, objeto de ampla discussão entre os analistas políticos, tendo como referência a perspectiva eleitoral. Em uma entrevista a *Kreml.org*, no fim de março de 2011, Khryshstanovskaya (2011), pesquisadora das elites russas no Instituto de Sociologia da Academia Russa de Ciências, disse que, estrategicamente, a concepção de ambos os grupos é o mesmo, ninguém pensando que a Rússia vai deixar de desenvolver-se pelo caminho da modernização democrática de mercado. O curso estratégico da modernização é incondicional. Como implementá-lo é assunto distinto, levando em conta as especificidades da Rússia, a sequência de certas ações, as prioridades e o ritmo delas. Frolov (2011), presidente de um grupo de relações públicas e organizador de painéis semanais de especialistas sobre a cena política russa para *Russia Profile*, vê nos dois potenciais candidatos, modelos distintos para o desenvolvimento do país; segundo ele, a modernização preconizada por Medvedev constitui uma plataforma liberal de centro-direita, que implica no desmonte do sistema criado por Putin. A plataforma do modelo por este preconizado seria de centro-esquerda, que sugere chamar de modelo sueco-chinês: seria um modelo de desenvolvimento industrial chinês combinado com um desenvolvimento social análogo ao de social democracia sueca.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que permite concluir, em relação ao desenvolvimento estratégico da Rússia:

- Os seus dirigentes, independentemente de suas diferenças, coincidem na postura de ajustar o programa anterior de desenvolvimento de longo prazo do país, à situação pós-crise.
- Os objetivos estratégicos de desenvolvimento, expressos na criação de uma economia do conhecimento e da inovação, em contraposição à economia dependente da energia, mantêm-se os mesmos.
- Os caminhos para a implementação desses objetivos são, porém, distintos, levando a dois modelos bastante diferentes: o de uma modernização ampla, nos moldes da economia de mercado dos países desenvolvidos, proposto por grupos de especialistas

vinculados ao presidente Medvedev, por eles apoiada em uma ideologia ocidental de modernização; e o de um desenvolvimento sustentado e progressivo, apoiado no investimento em capital humano, sem rompimento com a ordem político-social estabelecida, expresso pelo primeiro ministro Putin.

- A prevalência de um ou outro modelo dependerá dos rumos políticos determinados pela disputa eleitoral, não se sabendo até o presente, qual dos dois membros do *tandem* será nominado candidato pelo partido majoritário; ou se ambos disputarão a presidência, com a criação de mais um partido forte, eventualmente presidido por Medvedev, levando a um regime político bipartidário.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Representação na Rússia. **Doklad o ekonomike Rossii** (Relatório sobre a Economia Russa), n. 22, jun. 2010. Disponível em: <<http://worldbank.org.ru>>.

BANCO DA FINLÂNDIA. **BOFIT Russia Statistics**. Helsinki, 11 Oct. 2008.

_____. **BOFIT Russia Statistics**. Helsinki, Mach 2011.

FROLOV, V. 2012 race could come down to Coke and Pepsi. **Moscow Times**, Moscou, 25 Apr. 2011. Johnson Russia List. n.73, 25 Apr. 2011.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO (INSOR). **Obretenie Budushevo: Strateguia 2012 (Conquista do Futuro: estratégia 2012)**. Moscou, mar. 2011.

KRYSHTANOVSKAYA, O. Entrevista concedida a Kreml.org. Johnsons Russia List, n. 63, 8 Apr. 2011.

POMERANZ, L. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; ACYOLI, L.; MATIJASCIC, M. (Org). **Trajetórias recentes de desenvolvimento econômico**. Estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2009. Tomo II.

PONOMARENKO, A.; VLASOV, S. A. **Russian Fiscal Policy during the Financial Crisis**. Helsinki, 2010 (BOFIT Discussion Papers, n. 12).

RÚSSIA. Ministério do Desenvolvimento Econômico. **Kontseptsia Dolgostrochnovo Sotsial'novo Ekonomicheskovo Rasvitia Rossiiskoi Federatsii 2020** (Concepção do Desenvolvimento Econômico-social de Longo Prazo da Federação da Rússia 2020). nov. 2008.

_____. Gabinete do Primeiro Ministro. **Mensagem do primeiro Ministro V. V. Putin ao Parlamento**. Moscou, 2011. Disponível em: <www.premier.ru>.

RUTLAND, P. The impact of the global financial crisis in Rússia. **Russian Analytical Digest**. Bremen; Zurich, Research Center for East European Studies; Center for Security Studies, n. 48, v. 8, 17 Oct. 2008.

A NOVA LEI DE SEGURANÇA DE ALIMENTOS DOS ESTADOS UNIDOS E SUAS POSSÍVEIS EXTERNALIDADES PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Thiago Lima*

1 INTRODUÇÃO

Todo Estado tem o dever de zelar pela segurança dos seus cidadãos e o cuidado com os alimentos produzidos, comercializados e consumidos faz parte da tarefa. Entretanto, medidas que visam reduzir a vulnerabilidade de uma nação podem causar externalidades negativas a outras. Há também a possibilidade de medidas protecionistas, erguidas por motivos políticos ou econômicos, serem apenas formalmente justificadas em termos de saúde pública. A nova lei de segurança de alimentos dos Estados Unidos, a *Food Safety Modernisation Act* causa esses tipos de apreensões. O objetivo deste artigo é apresentar algumas características fundamentais da legislação no que toca às importações e discutir possíveis externalidades. Refletir sobre os eventuais impactos internacionais da busca pela segurança de alimentos naquele país é importante para lidar com o desafio de manter e conquistar espaço no mercado agroalimentar dos Estados Unidos.

2 SEGURANÇA E ALIMENTOS

Os Estados Unidos são um país onde há fartura de alimentos. Seu desenvolvimento econômico, aliado a condições geográficas muito favoráveis, permitiu a conquista de um alto nível de segurança alimentar (*food security*), que pode ser entendida, de acordo com o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), como o “acesso por todas as pessoas e a todo o tempo a alimento suficiente para uma vida ativa e saudável” (Nord *et al.*, 2010).¹ Por um lado, sua enorme capacidade produtiva assegura um elevado grau de autossuficiência (*self-sufficiency*) em termos de disponibilidade física de produtos e, por outro, o alto nível de renda confere à grande maioria da população a possibilidade de adquirir os alimentos necessários para uma vida confortável (*self-reliance*). Para aquelas pessoas que não dispõem de renda suficiente, o Estado, por meio do USDA, oferece programas de auxílio. A despeito da pujança do país, o tamanho dos programas não é pequeno. Em geral, os programas de assistência alimentar e nutricional

* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

1. Para uma discussão conceitual sobre segurança alimentar (*food security*) e segurança dos alimentos (*food safety*), ver Maluf (2007).

custaram cerca de US\$ 95 bilhões no ano fiscal de 2010, o que representa mais de dois terços do orçamento do USDA. Apenas o Programa de Assistência Nutricional Suplementar (SNAP), antigo *Food Stamp*, demandou aproximadamente US\$ 65 bilhões (USDA, 2011). Assim, o número de pessoas que passam fome nos Estados Unidos é relativamente pequeno – ainda que não deixe de ser espantoso – devido à capacidade financeira do Estado em comprar alimentos.² De modo geral, pode-se dizer que os Estados Unidos estão bem posicionados no que toca à segurança alimentar. Há um problema de má nutrição decorrente da baixa qualidade de alguns alimentos e da própria dieta de parte dos americanos, mas a vulnerabilidade do país ao fornecimento de comida é baixa, o que confere à nação uma condição mais segura.

Contudo, a aquisição desta condição é acompanhada de externalidades negativas domésticas e internacionais. No plano interno, a agricultura intensivamente apoiada na mecanização e na utilização de insumos químicos e biológicos produz indesejáveis efeitos ecológicos. No plano externo, os incentivos estatais à produção e à exportação por meio de subsídios fortalecem artificialmente a competitividade agrícola norte-americana, prejudicando produtores e exportadores em outros países. Estes fatos não passam despercebidos e são motes de campanhas de contestação tanto no país, por pequenos agricultores e ambientalistas, quanto fora deste, seja por organizações não governamentais, seja por Estados em negociações internacionais. A despeito de todas as críticas e do flagrante desrespeito ao direito internacional, como no caso da concessão de subsídios agrícolas ao algodão, o modelo político que confere segurança alimentar ao país permanece inalterado.

Se a disponibilidade física e a capacidade de aquisição de produtos agroalimentares conferem segurança, uma redução maior da vulnerabilidade neste campo também passa pelo aprimoramento da segurança dos alimentos (*food safety*). Trata-se de garantir a inocuidade dos produtos oferecidos para consumo, buscando-se prevenir a circulação de produtos de qualidade ruim, contaminados ou com informação débil, capazes de causar danos à saúde.

Nos Estados Unidos, a preocupação com este tipo de segurança foi elevada nos últimos anos em decorrência, aparentemente, de dois fatores principais (BUZBY; UNNEVEHR; ROBERTS, 2008; BROOKS; BUZBY; REGMI, 2009). Um é a precaução antiterrorista. Receia-se que alimentos possam ser utilizados para impingir terror à população americana. Por isso, medidas foram aprovadas desde 2002, como a *Bioterrorism Act* deste ano, para garantir que os alimentos produzidos em solo americano ou importados sejam inofensivos. Outro fator é o consistente aumento na importação de comida, principalmente de gêneros prontos para consumo. Deve-se destacar que embora a maior parte dos alimentos importados seja proveniente de países com renda mais alta – União Europeia (UE) e Canadá –, há crescimento mais acentuado da parcela de importações advindas de países em desenvolvimento (incluindo os muito pobres), que passou de cerca de US\$ 20 bilhões em 1998 para aproximadamente US\$ 40 bilhões em 2007 (BROOKS; BUZBY; REGMI, 2009).

2. Uma discussão maior sobre insegurança alimentar nos Estados Unidos pode ser obtida em Nord *et al.* (2010). Em 2008, cerca de 14% da população experimentou insegurança alimentar, dos quais cerca 4% viveram insegurança alimentar grave.

Em 2010 os Estados Unidos importaram cerca de US\$ 86 bilhões em alimentos, aumento de mais de 100% frente a 1999 (tabela 1). O país, que importa cerca de 15% do que consome (BUZBY; UNNEVEH; ROBERTS, 2008), é o segundo maior importador mundial neste setor (tabela 2) e por isso a redução da sua vulnerabilidade alimentar pode resultar em efeitos colaterais negativos para exportadores de diversos países. Este é certamente um assunto de interesse para o Brasil que, além de ser o terceiro maior exportador mundial de alimentos, está regularmente entre os maiores fornecedores agrícolas dos Estados Unidos. Em 2010, o Brasil exportou cerca de US\$ 2,8 bilhões para os Estados Unidos, o que lhe rendeu a quinta posição no *ranking* de fornecedores daquele país, ainda que bem atrás do Canadá, da União Europeia e do México (tabela 3).

TABELA 1
Importação de alimentos pelos Estados Unidos

(Em US\$ milhões)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentos de origem animal	14.297	16.100	16.751	17.046	17.690	19.235	20.658	21.941	22.905	22.869	20.558	22.964
Alimentos de origem vegetal	22.146	21.873	21.505	23.379	27.653	31.596	35.257	39.060	43.366	51.198	47.262	53.994
Bebidas ¹	4.322	4.727	5.047	5.725	6.529	6.915	7.736	9.065	9.835	9.748	8.621	9.147
Importações totais de alimentos	40.766	42.700	43.304	46.150	51.872	57.746	63.652	70.066	76.105	83.815	76.442	86.105

Fonte: Economic Research Service (ERS)/USDA. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/Data/foodimports/>>.
Nota: ¹ Excluindo bebidas alcoólicas.

A preocupação com possíveis externalidades negativas, em termos de comércio internacional, advindas da busca pela segurança dos alimentos nos Estados Unidos é uma questão trazida mais uma vez à tona pela entrada em vigor da *Food Safety Modernisation Act* de 2011. Sabe-se que a exigência de certos padrões ou procedimentos em nome da saúde pública é uma medida legítima, mas que também pode funcionar como um tipo de barreira não tarifária que suscita dúvidas nos exportadores. Isso porque mesmo que tais medidas sejam aplicadas seguindo os preceitos da Organização Mundial do Comércio (OMC) – isto é, observando os princípios do Tratamento Nacional e da Nação Mais Favorecida e com critérios definidos anteriormente ao eventual embargo – muitos exportadores podem entender que estas foram erigidas com o intuito de desviar o comércio.³ Suas consequências podem ser graves. Diferentemente das barreiras tarifárias, que normalmente diminuem a competitividade dos produtos ao aumentarem artificialmente seu preço, muitas barreiras não tarifárias podem simplesmente banir a importação. O problema, evidentemente, não é novo. A Rodada Tóquio do GATT, realizada nos anos 1970, produziu códigos para tentar controlar o então chamado “novo protecionismo”, erigido sobre barreiras técnicas, sanitá-

3. Para uma explicação das barreiras não tarifárias sanitárias e fitossanitárias, ver OMC (2011).

rias e fitossanitárias e o tema continua na pauta das comerciais internacionais (WINHAM, 1986). O problema perdura ainda hoje, sendo o comércio de carnes um exemplo nítido. Nos anos recentes, o Brasil sofreu embargos à exportação por parte do Canadá, dos Estados Unidos e da Rússia, assim como a União Europeia impediu a compra de carnes produzidas em solo americano.

TABELA 2

Maiores importadores e exportadores de alimentos – 2008

(Em US\$ bilhões e %)

	Valor		Participação nas exportações/importações mundiais				Mudança percentual anual		
	2008	1980	1990	2000	2008	2000-2008	2006	2007	2008
Exportadores									
UE-27	481,05	–	–	43,8	43,2	12	9	20	17
Exportações extraUE-27	104,81	–	–	10,7	9,4	11	12	16	19
Estados Unidos	112,63	17,6	13,4	12,6	10,1	10	12	27	28
Brasil	54,30	4,2	2,8	3,0	4,9	20	13	23	29
Canadá	39,33	3,5	3,5	4,1	3,5	11	12	18	23
Argentina	36,82	2,3	2,2	2,7	3,3	16	11	35	31
China	35,90	1,4	2,5	3,1	3,2	13	13	19	8
Indonésia	24,09	0,7	0,9	1,3	2,2	20	16	46	44
Tailândia	23,29	1,3	2,1	2,3	2,1	11	15	20	32
Malásia	23,12	0,9	1,1	1,3	2,1	20	14	45	43
Austrália	21,58	3,3	2,5	2,9	1,9	7	5	-2	22
Índia	18,28	1,1	0,9	1,2	1,6	16	16	31	34
México	16,50	0,9	1,0	1,9	1,5	9	17	9	13
Nova Zelândia	15,29	1,1	1,4	1,3	1,4	13	1	23	14
Rússia	13,70	–	–	0,9	1,2	17	20	47	9
Vietnã ¹	11,83	–	–	0,8	1,1	16	17	23	25
Total 15	927,69	–	–	83,2	83,3	–	–	–	–
Importadores									
UE -27	516,65	–	–	42,6	44,1	13	9	21	17
Importações extraUE-27	140,41	–	–	12,2	12,0	12	9	22	19
Estados Unidos	95,18	8,8	8,9	10,9	8,1	8	10	9	9
Japão	66,16	7,2	10,1	10,3	5,6	4	-3	6	20
China	49,54	1,4	1,4	1,9	4,2	24	6	41	53
Rússia ¹	32,16	–	–	1,8	2,7	18	21	16	28
Canadá ²	27,05	1,8	2,1	2,6	2,3	11	15	16	13
México ²	21,93	1,4	1,3	1,8	1,9	13	13	22	20
Coreia do Sul	19,49	0,9	1,2	1,6	1,7	12	12	20	24

(Continua)

(Continuação)

	Valor		Participação nas exportações/importações mundiais				Mudança percentual anual		
	2008	1980	1990	2000	2008	2000-2008	2006	2007	2008
Emirados Árabes Unidos ¹	15,28	0,4	0,5	0,8	1,3	20	22	27	46
Arábia Saudita ¹	15,25	1,8	1,0	1,1	1,3	14	8	26	29
Hong Kong e China	14,12	–	–	–	–	6	7	18	26
Importações retidas	9,70	1,0	1,2	1,2	0,8	6	4	14	23
Malásia	10,97	0,5	0,6	0,8	0,9	15	16	25	28
Suíça	10,44	1,2	1,3	1,0	0,9	11	7	18	20
Nigéria ¹	10,07	–	–	0,2	0,9	31	44	58	55
Indonésia	9,38	0,6	0,3	0,7	0,8	14	13	44	19
Total (15)	909,27	–	–	79,4	77,5	–	–	–	–

Fonte: International Trade Statistics 2010/OMC.

Obs.: ¹ Inclui estimativas do secretariado.² Importações f.o.b.

O Art. XX do GATT garante aos membros da OMC a faculdade de suspender importações em prol da defesa da saúde pública, desde que a suspensão seja aplicada sem discriminação entre os exportadores e baseada em parâmetros científicos definidos *ex ante*. No caso mencionado entre Estados Unidos e União Europeia, a OMC considerou que o critério utilizado pelo bloco europeu para banir a importação de carne produzida nos Estados Unidos era injustificado do ponto de vista da saúde pública. Isto é, os americanos argumentaram com sucesso perante o Órgão de Solução de Controvérsias que seus produtos poderiam ser considerados inofensivos de acordo com diversos testes científicos internacionalmente reconhecidos. Mesmo assim, a União Europeia preferiu sustentar o embargo e arcar com a retaliação americana. Isso quer dizer que mesmo os acordos internacionais podem não ser suficientes para impedir o bloqueio de importações (BARTON *et al.*, 2006).

Enfim, a preocupação com padrões sanitários e fitossanitários não é nova e produtores e governos devem estar atentos às novas exigências americanas, buscando adaptação e eventualmente a contestação de certas exigências nos foros internacionais.

TABELA 3
Quinze maiores fontes de importação dos Estados Unidos

País	2010	País	2009	País	2008
Total mundial	81.855.610.249	Total mundial	71.680.992.733	Total mundial	80.487.688.889
1 Canadá	16.242.658.146	Canadá	14.709.611.096	Canadá	18.009.005.636
2 UE-27	14.348.775.856	UE-27	13.378.012.906	UE-27	15.509.565.134
3 México	13.577.531.574	México	11.373.318.089	México	10.907.047.601
4 China	3.367.897.313	China	2.876.798.643	China	3.451.161.555
5 Brasil	2.892.352.769	Brasil	2.433.070.703	Indonésia	2.815.496.408
6 Indonésia	2.885.891.310	Austrália	2.315.594.398	Brasil	2.615.127.922
7 Austrália	2.305.314.262	Chile	2.145.298.764	Austrália	2.425.479.498
8 Chile	2.292.745.467	Indonésia	1.786.613.644	Chile	2.048.760.742

(Continua)

(Continuação)

	País	2010	País	2009	País	2008
9	Tailândia	2.028.761.418	Colômbia	1.771.986.908	Tailândia	1.916.994.882
10	Colômbia	1.978.424.186	Nova Zelândia	1.608.321.455	Malásia	1.867.328.471
11	Malásia	1.728.694.169	Tailândia	1.566.872.600	Nova Zelândia	1.833.202.093
12	Nova Zelândia	1.664.650.264	Guatemala	1.296.759.957	Colômbia	1.769.291.515
13	Índia	1.591.598.101	Malásia	1.295.464.780	Índia	1.600.633.960
14	Guatemala	1.386.103.059	Índia	1.236.140.681	Guatemala	1.314.162.833
15	Costa Rica	1.305.286.417	Costa Rica	1.102.382.789	Argentina	1.257.172.450

Fonte: ERS/USDA. Disponível em: <www.ers.usda.gov/data/fatus/DATA/McyTOP15.xls>. Acesso em: 20 maio 2011.

3 SEGURANÇA DOMÉSTICA E EXTERNALIDADES

São três as agências responsáveis pela inocuidade dos alimentos nos Estados Unidos: a *U.S. Food and Drug Administration (FDA)* pertencente ao *Department of Health and Human Services*; o *Food Safety and Inspection Service (FSIS)* do *USDA*; e a *Environmental Protection Agency (EPA)* (BROOKS; BUZBY; REGMI, 2009). A primeira tem responsabilidade sobre todos os alimentos, com exceção de carnes, aves e produtos à base de ovos. Carnes exóticas são também parte de sua alçada. O segundo inspeciona justamente os produtos excetuados pela FDA. A terceira estabelece limites para resíduos de pesticidas em alimentos e rações e programas relacionados à água. Quando um produto viola uma das leis sob jurisdição destas agências, elas podem impedir a circulação do produto, incluindo a importação. Na verdade, é importante destacar, que para bloquear uma importação, não é necessário que seja encontrada uma infração às leis americanas, e sim que haja a suspeita de que o produto possa conter violações.

Algumas pesquisas realizadas sobre a atuação da FDA servem para posicionar melhor a questão do impedimento de importações. O foco nessa agência se deve ao fato de a nova lei se referir a ela. De 1998 a 2004 as violações reportadas pela agência aumentaram significativamente (BUZBY; UNNEVEHR; ROBERTS, 2008; BROOKS; BUZBY; REGMI, 2009). Isso ocorreu devido ao aumento do rigor e das operações da FDA, a melhorias no sistema de informática, e também por causa do aumento da demanda por produtos provenientes de países em desenvolvimento, cujas regulações, vigilância e padrões de segurança são tidos como subdesenvolvidos. Para os autores, a tendência é o aumento desse tipo de atuação, a menos que os fornecedores se adaptem, harmonizando padrões de segurança e obtendo capacitação técnica para produção, processamento, embalagem e distribuição dos alimentos. O exame dos relatórios do FDA de 1998 a 2004 apontou que são dois os maiores conjuntos de infração identificados: adulteração dos produtos, causados por problemas no processamento ou na embalagem, correspondendo a 65% das violações; e rotulação inadequada, com 33% dos casos. No mesmo período, os principais embargos foram aplicados a verduras e legumes (20,6%), pescados e frutos do mar (20,1%), frutas (11,7%). Se a tendência já era de aumento nos impedimentos à importação em 2009, quando os estudos foram publicados, a nova lei de segurança de alimentos só aumentam aquela expectativa.

A principal lei de segurança de alimentos dos Estados Unidos é a *Federal Food, Drug, and Cosmetic Act*, elaborada em 1938, e a *Food Safety Modernisation Act* de 2011 é a sua maior atualização já realizada.⁴ As novas medidas podem trazer consigo impactos para aqueles que exportam alimentos para os Estados Unidos e, dada a centralidade do mercado norte-americano no sistema internacional, não seria demais vislumbrar reverberações nas cadeias produtivas internacionais.

O sumário feito pela FDA aponta algumas características principais da lei no que toca especificamente à importação de alimentos. Segundo a agência, a legislação:

- determina que os importadores executem atividades de verificação de fornecedores para garantir a segurança dos alimentos importados;
- autoriza a FDA a negar a entrada de alimentos importados se o estabelecimento ou país estrangeiro se negar a permitir a inspeção da FDA;
- autoriza a FDA a exigir certificação, baseada nos critérios de risco, de que os alimentos importados cumpram os requisitos de segurança alimentar; e
- concede aos importadores um incentivo para que tomem medidas adicionais de segurança, orientando a FDA para criar um programa voluntário mediante o qual as importações possam beneficiar-se de uma análise sumária do carregamento se os importadores tomarem certas medidas para garantir a segurança dos alimentos.⁵

Apesar de a lei ser recente e de muitas medidas ainda precisarem ser regulamentadas e implementadas, ao menos em tese, pode-se afirmar que esta aumenta o poder da FDA, o que pode resultar em um número maior de violações encontradas, agravando o bloqueio de importações.

O principal impacto para o comércio internacional, no entanto, pode vir da descentralização da responsabilidade pelos alimentos importados. Como visto no sumário acima, a legislação atribui aos importadores a responsabilidade de averiguar se os produtos a serem introduzidos no mercado americano atendem aos padrões técnicos e aos critérios sanitários e fitossanitários exigidos pela legislação doméstica e se contam com planos de prevenção e contenção de riscos. Uma vez que os sistemas agroalimentares são compostos de diversos segmentos, desde a produção, passando pelo processamento até a distribuição, espera-se que a averiguação dê conta de toda a cadeia do produto. À FDA caberá, além de examinar os alimentos, fiscalizar os importadores.

Essa modificação afetará o fluxo comercial? Dada a brevidade dos fatos, não há base empírica para afirmação mais concreta. Entretanto, pode ser mais fácil rastrear os alimentos dentro do país do que fora dele, fazendo com que os empresários prefiram trabalhar com insumos e produtos americanos. Ou então que passem a comercializar a partir de fornecedores mais bem estruturados, capazes de oferecer melhores processos de rastreamento e certificação. Isso poderia reforçar a predominância das grandes empresas globais de alimen-

4. Para uma primeira análise dessa lei em termos de externalidade, ver Barral (2011).

5. Página da FDA que contém o texto da legislação e outras informações relevantes, como esclarecimentos, cursos e medidas em vigor. Disponível em: <<http://www.fda.gov/Food/FoodSafety/FSMA/ucm242971.htm>>. Acesso em: 20 maio 2011.

tos, muitas das quais são majoritariamente americanas, já que suas operações padronizadas podem conferir maior segurança aos importadores, o que deslocaria produtores e processadores menores. No limite, as novas exigências de fiscalização e documentação podem afetar cadeias produtivas significativamente, particularmente àquelas com mais elos em países em desenvolvimento.

Outro ponto relevante da legislação parece ser a possibilidade de a FDA impedir a importação de determinado produto no caso de produtores e processadores não permitirem que a agência inspecione suas operações. Toda a cadeia pode ser afetada pelo desentendimento entre um elo e o órgão americano, o que sugere um provável reforço da integração ou da coordenação vertical, privilegiando as empresas que trabalham neste modo.

Dada a centralidade e o peso do mercado americano de alimentos, as novas medidas podem acabar gerando uma ampla modificação nos negócios agroalimentares em nível internacional, o que seria uma externalidade causada pela busca, ao menos em princípio, do fortalecimento da segurança dos alimentos nos Estados Unidos. A depender do modo como o tema for conduzido, o resultado pode ser o aumento da qualidade de produção e processamento dentro e fora do país. Contudo, não se pode descartar a possibilidade de as medidas serem excessivamente rigorosas ou que as inspeções sejam viesadas, causando prejuízo a exportadores e importadores específicos, cabendo aos governos e empresas ficarem atentos à isso.

Algo interessante a ser observado é a disponibilidade de recursos para a FDA executar suas novas tarefas. No Senado Federal e na Câmara Legislativa a oposição à lei foi marcadamente dos republicanos, argumentando que a legislação aumentaria os entraves aos negócios e que os fundos demandados agravariam o déficit do orçamento. Agora que a lei está em vigor, os republicanos, que são maioria da Câmara, podem tentar diluí-la negando-lhe a dotação que deve ser liberada via legislativo (FOOD QUALITY, 2011). Caso isso se materialize, poder-se-ia esperar, ao menos no curto prazo, uma concentração maior nas inspeções internas do que nas externas e que a fiscalização se focalize mais nos importadores, aumentando a pressão para que esses atores trabalhem com fornecedores que atendam os padrões americanos.

De todo modo, reconhecendo o possível impacto nos seus fornecedores estrangeiros, a legislação manda que o *Department of Health and Human Services* estabeleça em um ano as regulamentações e as diretrizes detalhadas que regerão as importações de alimentos. O tempo para ajuste é de no máximo dois anos, quando as medidas passarão a vigorar. Nesse período, a seção 305(a) da lei manda que o Departamento “desenvolva um plano abrangente para expandir a capacidade técnica, científica e regulatória em segurança de alimentos dos governos estrangeiros e de suas respectivas indústrias alimentícias que exportam para os Estados Unidos”. Não se sabe, porém, se alguns setores serão privilegiados, por exemplo o de frutas e castanhas, o de óleos vegetais e o de pescados e frutos do mar, cujas importações correspondem a cerca de 34%, 45% e 80% do consumo nacional, respectivamente.

Ainda de acordo com a lei, seção 305(c), o plano poderá incluir:

- Recomendações para arranjos e acordos bilaterais e multilaterais, incluindo cláusulas que atribuam a responsabilidade de garantir a segurança dos alimentos a governos estrangeiros;
- Cláusulas para compartilhamento seguro de dados eletrônicos;
- Cláusulas para reconhecimento mútuo de relatórios de inspeção;
- Treinamento de governos estrangeiros e produtores de alimentos sobre os requisitos americanos sobre alimentos seguros.
- Recomendações sobre se e como harmonizar os requisitos com o *Codex Alimentarius*
- Cláusulas para a aceitação multilateral de métodos e testes laboratoriais e técnicas de detecção.

Essas recomendações e cláusulas abrem espaço para que os procedimentos de inspeção, monitoramento e certificação da segurança dos alimentos sejam realizados pelos governos nos quais os exportadores estão instalados. Sendo assim, a lei parece sugerir a realização de acordos internacionais para harmonização de métodos e atestados. A questão que surge é em que condições a realização deste tipo de acordo serão oferecidas. Serão acordos técnicos específicos, embutidos em acordos preferenciais de comércio ou integrados à lógica do *single undertaking* da Organização Mundial do Comércio? Parceiros de acordos de livre-comércio terão prioridade? Algum tempo ainda será necessário para se ter uma ideia melhor de como este tipo de cooperação será negociada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Décadas atrás Henry Nau fez uma ponderação sobre uma forma de exercício de poder que talvez ajude a pensar os desdobramentos da nova lei americana. Com uma distribuição de poder mais desconcentrada e o crescimento do número de atores relevantes em um sistema internacional interdependente, avaliava o autor nos anos 1980, realizar acordos e coordenar políticas se torna cada vez mais difícil. Assim, “ações nacionais que comandem poder econômico suficiente e de forma eficaz no mercado podem aumentar a perspectiva de consenso internacional no mundo complexo de hoje” (NAU, 1984-1985, p. 16). Seria esse o caso da *Food Safety Modernisation Act*?

A nova lei de segurança de alimentos dos Estados Unidos poderá causar impacto considerável no mercado agroalimentar internacional. A ampliação da fiscalização por parte do FDA, assim como a atribuição de responsabilidade aos importadores sugerem que não só o número de bloqueios à importação pode aumentar, mas também que os compradores possam mudar seus fornecedores estrangeiros para se adequarem às novas exigências. Embora seja preciso aguardar algum tempo para aferir os efeitos concretos desta lei, algumas opções já podem ser consideradas por parte dos exportadores, como a adequação das atividades empresariais, a realização de acordos internacionais ou mesmo de contestação nos foros multilaterais. No entanto, embora os novos padrões possam significar ameaça

aos exportadores brasileiros, estes talvez possam ser vistos como uma oportunidade. Como o Brasil é uma potência do agronegócio, com cadeias produtivas sofisticadas para muitos produtos, pode-se esperar uma capacidade de adaptação maior e mais rápida do que a de outros países, resultando eventualmente na conquista de maior espaço no mercado americano. A experiência com o rastreamento na produção de carnes aponta para isso. Ademais, se as empresas brasileiras forem capazes de atender aos padrões americanos, possivelmente atenderão aos de outros clientes.

REFERÊNCIAS

- BARRAL, W. A nova lei norte-americana de segurança de alimentos. **Revista Comércio Exterior Informe BB**, ed. 84. Disponível em: <<http://www.revistacomexbb.com.br/artigos/a-nova-lei-norte-americana-de-seguranca-de-alimentos/>>. Acesso em: 18 maio 2011.
- BARTON, J. H. *et al.* **The Evolution of the Trade Regime: politics, law, and economics of the GATT and the WTO**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- BROOKS, N.; BUZBY, J. C.; REGMI, A. Globalization and evolving preferences drive U.S. food import growth. **Journal of Food Distribution Research**, v. 40, n. 1, p. 39-46, 2009.
- BUZBY, J. C.; REGMI, A. FDA Refusals of Food Imports by Exporting País Group. **Choices**, v. 24, n. 2, 2009.
- BUZBY, J. C.; UNNEVEHR, L.; ROBERTS, D. **Food safety and imported food: an analysis of FDA food-related import refusal reports**. EIB 39. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, 2008.
- DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA DOS ESTADOS UNIDOS (USDA). The food assistance landscape. FY 2010 annual report. Economic Research Service. **Economic information bulletin**, n. 6-8, mar. 2011.
- FOOD QUALITY. **Budget cuts could gut new food safety law**. Disponível em: <http://www.foodquality.com/details/article/1020705/Budget_Cuts_Could_Gut_New_Food_Safety_Law.html>. Acesso em: 19 maio 2011.
- MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- NAU, H. R. Where Reaganomics work. **Foreign Policy**, n. 57, Winter, 1984-1985.
- NORD, M. *et al.* **Household Food Security in the United States, 2009**. ERR-108, U.S. Dept. of Agriculture, Economic Research Service, Nov. 2010.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm>. Acesso em: 31 maio 2011.
- WINHAM, G. R. **International trade and the Tokyo Round negotiation**. Princeton: Princeton University Press, 1986.

RESTRINGINDO OS FLUXOS DE CAPITAIS ESPECULATIVOS PARA PROTEGER A ECONOMIA REAL *

Stephany Griffith-Jones**
Kevin P. Gallagher***

1 INTRODUÇÃO

Enquanto as nações da Ásia e da América Latina ainda tiverem um longo caminho a percorrer em termos de crescimento econômico, o investimento estrangeiro será muito bem-vindo. O problema é que devido ao enorme volume e à composição desses fluxos uma grande parte não é direcionada para o investimento produtivo. Entradas em massa de capitais de curto prazo provocam bolhas de ativos e valorização das moedas dos países em desenvolvimento, o que torna difícil a política macroeconômica e eleva o risco de crises futuras. A migração dos fluxos de curto prazo para o mundo em desenvolvimento ocorre, em grande parte, por meio do mecanismo de *carry trade*.

2 OUTRA CRISE EM FORMAÇÃO?

Desde que a crise financeira mundial começou, as taxas de juros têm sido muito baixas nos Estados Unidos e em outras nações industrializadas. O aumento de liquidez neste país estimula os investidores, ávidos por retornos rápidos, a retirarem os dólares do país e investirem em nações com taxas de juros mais elevadas, frequentemente utilizando instrumentos derivativos. Conhecido como *carry trade*, tais fluxos especulativos de curto prazo elevam o valor das moedas dos mercados emergentes e criam bolhas de ativos. É por esta razão que os Estados Unidos, em 2010, foram alvos de críticas na cúpula do G-20 em Seul. O Brasil, por exemplo, com taxas de juros superiores a 10%, assistiu a uma valorização de mais de 30% em sua moeda, devido em parte ao *carry trade*, e foi a voz mais crítica em Seul. O mesmo problema atinge muitos países emergentes e até mesmo países pobres em desenvolvimento, como Uganda, que enfrenta entradas excessivas de fluxos de curto prazo.

* Versões reduzidas do presente artigo foram publicadas no *The Guardian*, em 18 de novembro de 2010 e no *Financial Times*, de 17 de dezembro de 2010. Mais recentemente, também na revista *Economic & Political Weekly* (v. 46, n. 3, 15-21 jan. 2011). Este artigo foi traduzido do inglês por Keiti R. Gomes.

** Diretora da Initiative Policy Dialogue da Universidade de Columbia.

*** Professor de Relações Internacionais na Universidade de Boston.

Os gráficos 1 e 2 exibem os fluxos de capitais para os países emergentes da Ásia e da América Latina desde a crise financeira. Imediatamente após o auge da crise em 2008, houve uma retração maciça e desestabilizadora do ingresso de capitais nos países em desenvolvimento, estes direcionados para a “segurança” do mundo industrializado. No entanto, como os gráficos mostram, os mercados emergentes voltaram a ser novamente um destino promissor para o capital especulativo.

No gráfico 1, os ingressos de capital – exceto investimento estrangeiro direto (IED) ou não IED – em países emergentes da Ásia são justapostos com a valorização do *won* sul-coreano. No gráfico 2, os fluxos de capitais para a América Latina são acompanhados pela valorização do real brasileiro. Estas duas moedas tiveram uma apreciação superior a 30% desde o início da crise.

3 REAGINDO AOS INGRESSOS EXCESSIVOS

As economias emergentes e em desenvolvimento estão adotando um conjunto de alternativas para conter a enxurrada de recursos, entre elas, empreender uma gestão prudencial das contas de capitais por meio da tributação ou da imposição de reservas mínimas não remuneradas sobre os fluxos financeiros. Não obstante isso não ser uma panaceia, essas medidas ajudam a oferecer maior autonomia de política monetária para esses países. Tal autonomia é essencial diante das elevadas taxas de crescimento dessas economias hoje, sendo fundamental não somente para evitar a inflação de bens e serviços como também as bolhas de preços de ativos e a sobrevalorização das taxas de câmbio.

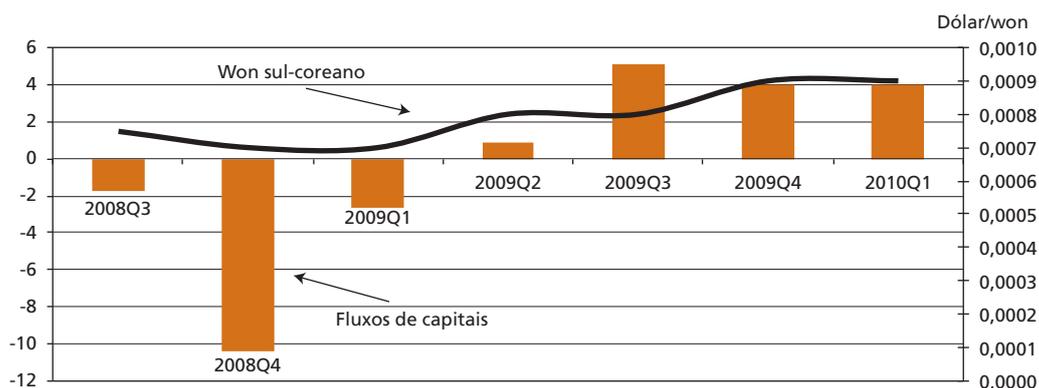
Muitos países como Brasil, China, Argentina, Taiwan, Tailândia, Coreia do Sul, Peru e Indonésia têm colocado em prática várias formas de regulamentação das contas de capital para limitar a entrada dos fluxos excessivos. Tais controles foram recentemente sancionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – algo que representa uma mudança histórica.

Essas medidas seguem uma montanha de evidências econômicas procedentes da academia e das instituições financeiras internacionais, mais notadamente o Departamento Nacional de Pesquisas Econômicas (NBER – National Bureau of Economic Research) nos Estados Unidos, o FMI, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Asiático de Desenvolvimento. Em fevereiro de 2010, economistas do FMI publicaram uma nota mostrando empiricamente que os controles de capitais não só funcionam como também “estiveram associados com a prevenção de alguns dos piores resultados de crescimento” no contexto da última crise econômica. O documento concluiu que o “(...) uso de controles de capitais – somados às políticas macroeconômica e prudencial – justifica-se como parte dos instrumentos de política para controlar os fluxos de ingresso.” (OSTRY *et al.*, 2010, p. 5).

A referida nota do FMI também aponta medidas nessa direção, como impostos sobre a dívida de curto prazo (análogos àqueles colocados em prática pelo Brasil) ou exigências

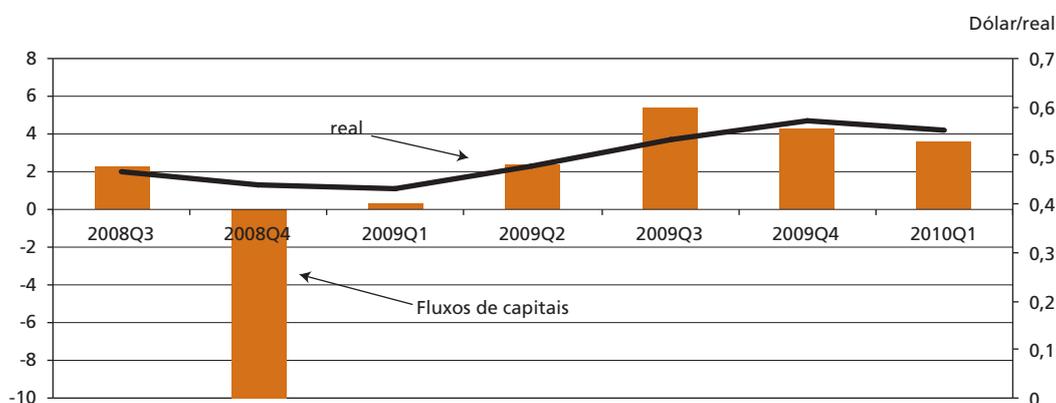
por meio das quais os fluxos de dívida de curto prazo precisam ser acompanhados por um depósito no banco central com período de tempo determinado – algo adotado por nações como Chile, Colômbia e Tailândia. O objetivo destas medidas – que frequentemente são deflagradas nos momentos nos quais os fluxos de capitais tornam-se excessivos e desativadas quando a situação está normalizada – é evitar a entrada massiva de capitais especulativos que possam valorizar a taxa de câmbio e ameaçar a estabilidade macroeconômica de uma nação.

GRÁFICO 1
Fluxos de capitais e moedas na Ásia
(Em % PIB)



Fonte: FMI (2010).
Obs.: Ásia inclui Coreia do Sul, Malásia, Filipinas, Cingapura, Taiwan e Tailândia. Produto Interno Bruto (PIB).

GRÁFICO 2
Fluxos de capitais e moedas na América Latina
(Em % PIB)



Fonte: FMI (2010).

Tais conclusões do FMI não poderiam ter vindo em melhor momento. Após a última rodada de flexibilização monetária quantitativa (QE2 – *Quantitative Easing*), promovida pelo Banco Central dos Estados Unidos (Fed – Federal Reserve), o *carry trade* tem novamente direcionado o capital especulativo para os países em desenvolvimento, o que pode interromper a recuperações pós-crise destas economias. Conforme observado por Ocampo (2010) “(...) a expansão monetária pode ser inofensiva no país que a realizou, porém pode gerar grandes externalidades negativas sobre os outros países.”

4 BARREIRAS PARA OS CONTROLES EFICAZES

A implantação adequada de controles eficientes de capitais requer que pelo menos três obstáculos sejam superados. Primeiro, os investidores frequentemente, depois de um tempo, costumam evadir as regras de gestão prudente de capital por meio de operações de derivativos e outros instrumentos. Segundo, os acordos comerciais e de investimentos realizados pelos Estados Unidos dificultam a implementação de controles de capital. Terceiro, mesmo com tais barreiras, o capital especulativo pode ainda causar estragos porque o dinheiro passa por países que têm êxito em introduzir controles e flui para as nações que não os fazem.

O Brasil começou a impor um imposto sobre as entradas de capital especulativo em outubro de 2009 e, desde então, vem adaptando a regra, em parte, devido ao volume dos fluxos, mas também em razão das tentativas de burlar a regulamentação. Alguns investidores têm evitado os controles camuflando o capital de curto prazo como IED, e fazem isso por meio de *swaps* cambiais e outros derivativos ou pela compra de *American Depositary Receipts* (ADR).

Os ADR são emitidos por bancos dos Estados Unidos e permitem aos investidores adquirirem ações de empresas fora do país – possibilitam aos investidores comprar ações brasileiras em Nova Iorque e, dessa forma, driblar os controles internos do Brasil. Sabendo disso, o país deu um passo na direção correta ao optar pela cobrança de uma taxa de 1,5% sobre esses ADR com o objetivo conter a especulação em torno dos controles impostos. Agora, quando um banco brasileiro ou um investidor depositar ações em bancos estrangeiros, será cobrada a referida taxa.

Desde 2003, os tratados comerciais e de investimento realizados pelos Estados Unidos tornaram difícil, senão impossível, a gestão prudencial das contas de capital por parte dos países em desenvolvimento que estão na posição de parceiros comerciais. Tais tratados tornaram obrigatório o livre fluxo de capitais, *de e para* os países – por exemplo, os acordos comerciais com Chile, Peru e Cingapura. No caso de Cingapura e Chile, os países resistiram a estas medidas, mas em última instância terminaram por aderir ao acordo. Os acordos ainda pendentes com a Colômbia e a Coreia do Sul também proíbem os controles prudenciais de capital. Outros países e parceiros comerciais de maior renda (como o Canadá e o Japão) concedem aos países o direito de usar ferramentas macroeconômicas ou pelo menos exceções para prevenir ou atenuar as crises.

A terceira barreira citada, que pode ser a mais difícil, é que o capital simplesmente irá fugir daquelas nações que tiveram êxito em implantar controles para as nações que não os têm. Alguns economistas, como o ex-economista do FMI Arvind Subramanian, propõem controles de capitais plenamente coordenados entre todas as economias dos mercados emergentes para contornar esse problema. Esta seria uma solução justificável para a questão da coordenação, mas, certamente, nem todos os mercados emergentes concordariam com a coordenação conjunta. Nossa proposta neste trabalho é atacar o problema na sua origem.

5 REGULAÇÃO DO *CARRY TRADE*

As ações praticadas pelos países em desenvolvimento em relação às suas contas de capital podem não ser suficientes uma vez que a onda de dinheiro que atualmente caminha na direção deles é muito grande e potencialmente volátil. Por essa razão, torna-se desejável complementar tais medidas com ações por parte dos países de onde o capital provém, neste caso, principalmente, os Estados Unidos – devido ao QE2 e a facilidade geral da política monetária deste país. Dado que, em um futuro próximo, a maioria das operações de *carry trade* virá dos Estados Unidos, o país poderia começar a regular a saída de capitais que ocorre via este mecanismo.

Em outras palavras, os Estados Unidos poderiam introduzir medidas para desencorajar os fluxos de *carry trade* para o resto do mundo e, especialmente, para os países em desenvolvimento. Isto poderia ser feito por meio da tributação desses recursos. Além disso, os derivativos de divisas estrangeiras que imitam tais operações poderiam ter requisitos de margens elevadas, de forma a desencorajar a sua realização.

Essas medidas, por um lado, iriam beneficiar a economia dos Estados Unidos, uma vez que a finalidade do QE2 é incentivar o aumento dos empréstimos bancários e a redução das taxas de juros internamente no país, e não canalizar recursos, por meio dos fundos, para o exterior. Por outro, beneficiaria também os países emergentes cujas economias estão sendo prejudicadas pelas excessivas entradas de curto prazo que podem desencadear crises futuras. Isto seria um enorme ganho recíproco para a economia mundial.

Os resultados das recentes eleições nos Estados Unidos tornaram muito difícil para o país perseguir prioritariamente a melhor política para manter a recuperação da economia – maior expansão fiscal. Como mostrou Keynes, e temos presenciado em diversas crises, o investimento privado e o consumo não vão se recuperar por conta própria – devido ao sobre-endividamento e à falta de confiança –, sem o estímulo da demanda agregada, o que somente os governos podem oferecer nestas circunstâncias. Uma vez que a recuperação estiver a caminho, a política fiscal poderá se contrair para evitar tanto o superaquecimento como a dívida pública excessiva.

Nessa linha, o Fed já reduziu a taxa de juros de curto prazo a zero, o que, portanto, dá a Ben Bernanke o mérito de aventurar-se na utilização desses instrumentos de emergência. O presidente do Fed deve ser aplaudido pela sua disposição em repensar as convenções do passado. Atualmente, como um dos últimos responsáveis políticos de países desenvolvidos com significativo poder econômico, ele é quase a única voz em prol de uma política econômica expansionista.

No entanto, o QE2, por si só, pode não ser suficiente para redirecionar a economia dos Estados Unidos para o crescimento. Essa política irá contribuir para o maior aquecimento dos preços dos ativos nas economias emergentes, o que pode complicar a gestão macroeconômica nesses países e aumentar o risco de futuras crises.

Para garantir que o QE2 contribua para o crescimento da economia americana, mecanismos precisam ser encontrados para canalizar a liquidez adicional criada pelo Fed na forma de crédito à *economia real*. A chave é expandir o crédito às pequenas e médias empresas carentes de recursos no momento, e financiar grandes investimentos em infraestrutura, incluindo os necessários para gerar energia limpa. Inovações institucionais podem ser necessárias para alcançar este objetivo, tais como a criação de um fundo de infraestrutura.

Internacionalmente, se os Estados Unidos vasculhassem novamente nos instrumentos de emergência, poderiam introduzir regulamentações prudenciais de capital sobre a saída de capitais especulativos que ocorrem via *carry trade*. Isso ajudaria a evitar futuras crises nos países de destino desses capitais, que prejudicam não somente essas economias, mas também o próprio país e a economia mundial.

Os controles sobre a saída dos fluxos de curto prazo iriam facilitar a permanência da liquidez criada pelo Fed nos Estados Unidos e elevariam a chance desta ser direcionada para o investimento produtivo. Tais investimentos poderiam beneficiar os países em desenvolvimento por meio do comércio, em vez de gerar fluxos de capitais especulativos para os mercados emergentes e estragos em seus sistemas financeiros e em suas economias.

6 CAMINHO PARA O G-20

A reorientação dos fluxos de capitais para o desenvolvimento produtivo deve ser uma prioridade para os líderes mundiais que se preparam para a próxima reunião do G-20, em Paris. As regulamentações prudenciais sobre as contas de capital, implementadas tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento, devem ser analisadas como um remédio parcial para o problema. É promissor o que a ministra das Finanças da França, Christine Lagarde, afirmou no início de dezembro: “os controles de capital somente devem ser feitos (...) nos casos de um surto de fluxos de capitais e de forma coordenada. É preciso um árbitro” (GRIFFITH-JONES; GALLAGHER, 2011). Sua ênfase em controles de capitais coordenados é algo significativo, uma vez que a França lidera o G-20 em 2011.

Para corrigir alguns dos problemas relacionados com os fluxos de capitais, as nações industrializadas – especialmente os Estados Unidos – deveriam considerar a regulamentação do *carry trade* e fornecer garantias em seus tratados comerciais de modo a permitir que nações em desenvolvimento implementem a regulamentação prudencial. Por outro lado, os mesmos países em desenvolvimento também devem por em prática essa regulamentação. O *Financial Stability Board* (FSB), bem como as autoridades reguladoras nacionais, devem supervisioná-los e tomar medidas para limitar a evasão fiscal.

REFERÊNCIAS

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). World Economic Outlook: recovery, risk and rebalancing. FMI. Washington, DC: Oct. 2010.

GRIFFITH-JONES, S.; GALLAGHER, K. P. Curbing Hot Capital Flows to Protect the Real Economy. **Economic & Political Weekly (EPW)**, v. XLVI, n. 3, 15 jan. 2011.

OCAMPO, A. The Case for Taxing Forex Transactions. **Shanghai Daily**, 20 Nov. 2010. Disponível em: <http://www.shanghaidaily.com/sp/article2010/201011/20101120/article_455082.htm>.

OSTRY, J. D. *et al.* Capital Inflows: The Role of Controls. IMF Staff Position Note - SPN 10/04. **FMI**. Washington, DC, 19 fev. 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Thayse Lamera

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Capa

Fábio Oki

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

