

O Brasil e os demais BRICs

Comércio e Política

Renato Baumann (org.)



Renato Baumann
Raquel Araújo
Jhonatan Ferreira
Marina Filgueiras
Honorio Kume
José Tavares de Araújo Jr.
Katarina Pereira da Costa
Ivan Tiago Machado Oliveira
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão
Emílio Chernauský
Márcio Holland
Fernando Barbi
Paulo Roberto de Almeida
Maria Regina Soares de Lima

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2010
© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010

Criação de capa, editoração eletrônica e impressão: Estação Gráfica Ltda
Revisão: Cândida Cardoso Campos Guth e Thays Almeida Lacerda

Tiragem: 2000 exemplares

Baumann, Renato, org.
O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política. Brasília, DF:
CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

180p.
ISBN 85-781-1046-3

1. BRICs 2. Relações econômicas internacionais 3. Comércio internacional 4. Países emergentes
5. Brasil 6. Rússia 7. Índia 8. China I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título

CDD: 382.1

Este trabalho foi realizado no âmbito do Convênio CEPAL-IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para download em <http://www.cepal.org/Brasil>

Sumário

Introdução.....	5
As Relações Comerciais do Brasil com os demais BRICs.....	9
Renato Baumann, Raquel Araujo e Jhonatan Ferreira	
A competitividade do Brasil e da China no mercado norte-americano: 2000-2008.....	47
Marina Filgueiras e Honorio Kume	
Abertura comercial e Inserção internacional: os casos do Brasil, China e Índia.....	61
José Tavares de Araujo Jr. e Katarina Pereira da Costa	
A inserção no comércio internacional do Brasil, da Índia e da China (BIC): notas acerca do comércio exterior e política comercial.....	79
Ivan Tiago Machado Oliveira, Rodrigo Pimentel Ferreira Leão e Emílio Chernavsky	
China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros.....	109
Márcio Holland e Fernando Barbi	
O Bric e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global).....	131
Paulo Roberto de Almeida	
Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul.....	155
Maria Regina Soares de Lima e IUPERJ	

Introdução

A sigla BRIC tem trajetória peculiar. Um jogo de letras a partir dos nomes (e de algumas de suas características) de um grupo de países transformou-se gradualmente em elemento de análise, com interesse não apenas acadêmico, mas também no âmbito da política internacional. Por analogia à construção de uma casa a partir do telhado (o que é menos incomum do que possa parecer), também os países participantes (Brasil, Rússia, Índia e China) têm feito esforços para encontrar denominadores comuns, possíveis complementaridades e possibilidades de atuação conjunta.

Este é provavelmente um caso sem precedente histórico, no qual um acrônimo é convertido em motivação expressiva de esforços diplomáticos e de iniciativas comerciais.

Em um momento em que há a percepção generalizada da necessidade de adequação da arquitetura institucional multilateral às novas condicionantes econômicas e políticas; quando os foros tradicionais de decisão se veem na contingência de incluir membros deste grupo de países, por razões que saltam aos olhos em relação à importância que eles vêm adquirindo na economia mundial; quando se registra crescente multiplicidade de acordos preferenciais bilaterais, com o risco de provocar desvio de comércio e, ao mesmo tempo, se observa a intensificação do regionalismo em algumas partes do mundo, o debate a respeito do papel que poderia desempenhar a soma de quatro economias emergentes de razoáveis dimensões ganha importância crescente na agenda.

Portanto, o tema suscita efeitos no âmbito das relações entre os quatro países e implicações em termos de governança internacional. Como na descrição de grandes animais, há razoável convergência de percepções em relação ao impacto que isoladamente podem causar ao ritmo dos seus movimentos e ao que poderia, potencialmente, representar a soma de forças de cada um deles. No entanto, há, em geral, menos conhecimento quanto às peculiaridades individuais, às características e à probabilidade de atuação conjunta. E como na visão de grandes animais, tem-se pouco conhecimento das necessidades, dos hábitos e de como eles podem ser compatibilizados em forma conjunta.

Isto é verdade também no tocante às relações bilaterais e no que se refere à identificação de interesses comuns que possam motivar convergência de posições negociadoras em foros multilaterais. Do ponto de vista de um dos países incluídos na sigla, no caso presente o Brasil, isto gera a necessidade de não apenas aumentar o grau de conhecimento acerca deste conjunto de países, como, sobretudo, de vislumbrar o que poderiam ser oportunidades e desafios embutidos na aproximação com esses parceiros.

Este volume está organizado com a perspectiva de discutir as peculiaridades de cada país e da comparação com o caso brasileiro no âmbito comercial, e de avaliar as possibilidades de ações conjuntas dos quatro países no cenário internacional.

O trabalho de Baumann, Araujo e Fonseca traz análise das estruturas comerciais desses países. O texto mostra que há diferenças expressivas entre os quatro países em termos de dimensões demográficas, ritmo de crescimento da produção, participação na produção e no comércio mundiais, no grau de abertura comercial das economias, do valor adicionado por setores, na geração de poupança e ritmo de investimento, assim como na política cambial. São, portanto, quatro realidades razoavelmente distintas.

Em que pesem essas considerações, no entanto, nos últimos anos tem aumentado de forma expressiva a presença dos três países no comércio externo brasileiro, levando mesmo a déficits comerciais recorrentes com a China e a Índia.

Essa presença é distinta no que se refere à composição e à diversidade de exportações e de importações. No caso da Índia e da Rússia o comércio bilateral com o Brasil tem peculiaridades que o distingue do comércio global desses países. Já a China tem presença cada vez mais forte e, à diferença dos outros dois países, o comércio com o Brasil é bastante semelhante ao seu padrão global, o que sugere que os resultados bilaterais são mais fruto do diferencial de competitividade que estratégia peculiar orientada a mercados específicos.

O trabalho mostra que o grau de similaridade das pautas de comércio do Brasil e desses três países é baixíssimo, e que a participação brasileira no comércio com esses parceiros tem forte componente de produtos menos elaborados. A análise de vantagens comparativas também mostrou situações bastante distintas, com ganhos por parte do Brasil e da Índia, mas fortemente superados por parte da China. O caso da Rússia é, neste sentido, peculiar, como o país membro desse grupo com mais indicadores negativos.

Por último, um exercício de identificação de ganhos e de perdas de participação em diversos mercados, mostrou que os exportadores brasileiros deslocaram alguns produtos dos três países. No entanto, as perdas para esses parceiros – China em particular – têm sido consideravelmente mais expressivas. É interessante notar que boa parte da competitividade do Brasil em relação à Índia e à Rússia está concentrada na América Latina, como seria de se esperar. No entanto, é precisamente aí que o país tem perdido mercado de maneira mais expressiva para a concorrência chinesa.

Isso traz à consideração a necessidade de se conhecer com mais precisão o que ocorre na concorrência comercial entre o Brasil e a China em terceiros mercados. O trabalho de Filgueiras e Kume trata precisamente disso; da análise do comércio do Brasil e da China com os Estados Unidos, na presente década. Dá ênfase aos indicadores de similaridade, de qualidade e de variedade de produtos exportados por esses países.

Filgueiras e Kume mostram que houve, como é sabido, aumento no número de produtos exportados pelos dois países para os EUA, com a peculiaridade de que a China passou a exportar produtos que antes apenas o Brasil vendia aos EUA. Como consequência, o Brasil abandonou diversas posições comerciais, e hoje, a imagem mais conhecida é a da perda de participação naquele mercado, por deslocamento provocado pela concorrência chinesa.

No entanto, mostram também que ao se considerar a qualidade dos produtos comercializados, a excelência das exportações brasileiras para os EUA é superior à dos produtos chineses. Tem-se, então, um cenário no qual a China tem pauta comercial bastante diversificada, ao mesmo tempo em que os produtores brasileiros têm se concentrado em nichos de mercado mais específicos, como em um processo de 'ciclo de produto', no qual a produção brasileira tivesse podido graduar-se em termos de qualidade, em comparação com a estratégia mais massificada por parte dos exportadores chineses, embora perdendo oportunidades comerciais, ao se considerar o volume total de comércio.

A diferença de trajetória demanda consideração adicional no tocante às políticas cambial e comercial dos países. Esta dimensão é considerada, neste volume, em dois capítulos. Em ambos, a dificuldade de conseguir informações relativas à Rússia limitou o escopo à análise comparativa entre Brasil, China e Índia.

No artigo de Tavares e Costa eles analisam as políticas cambiais e comerciais do Brasil, da China e da Índia, e encontram, como ponto comum, a gradual liberalização das respectivas legislações cambiais. Tanto o aumento do grau de conversibilidade das moedas nacionais quanto a preservação de sua estabilidade desempenharam claramente um papel importante. No entanto, chama a atenção as reformas terem tido, nos três países, resultados bastante distintos.

Tavares e Costa alertam para o fato de que boa parte das diferenças entre os resultados dos países deriva da evolução desigual dos custos de informação e de transporte, que levou à redefinição dos padrões de competição entre setores produtivos. Houve estímulo ao aumento de transações do tipo intra-industrial, sobretudo entre países vizinhos, o que ampliou o número de empresas que passaram a competir em caráter global, mas a partir de estruturas produtivas integradas ao nível regional.

Tavares e Costa analisam as estruturas de proteção nos três países no tocante a produtos intermediários, que por definição têm efeitos sobre a competitividade de todo o sistema produtivo. Mostram que no Brasil a proteção a esses setores é crescente ao longo das cadeias produtivas, o que reduz a competitividade industrial em seu conjunto, chegando mesmo a afirmar que, independentemente do nível da taxa real de câmbio, o peso dos produtos intermediários nos custos dos bens finais no país será sempre superior aos observados na China e na Índia.

O outro capítulo no qual se estudam as políticas comerciais de Brasil, China e Índia é o de Oliveira, Leão e Chernavsky. Os autores se concentram nas estruturas de proteção comercial nos três países e encontram, em primeiro lugar, que a China tem sido mais ousada em seu processo de abertura comercial multilateral.

O texto traz descrição razoavelmente detalhada dos principais passos adotados país a país no processo de abertura comercial. A China, avançando em estágios graduais e crescentemente voltados para o estímulo à exportação de produtos intensivos em tecnologia. A Índia, com mudanças graduais em setores específicos, com quebra de monopólio estatal, redução de controles sobre exportações e de barreiras não-tarifárias. O Brasil, como é sabido, com a eliminação das barreiras não-tarifárias, a aceleração do cronograma de redução das tarifas e a adoção antecipada da Tarifa Externa Comum do Mercosul.

A análise mostrou que existem diferenças importantes nos enfoques e nas estratégias adotadas pelos três países, com a China dirigindo as atividades comerciais para o setor exportador de tecnologia de ponta, enquanto o Brasil e a Índia adotaram reformas comerciais basicamente restritas à abertura da economia.

O desempenho comercial da China e a política que adota em relação ao setor externo, tem permitido ao país acumular volume expressivo de reservas de divisas. Diversos países têm adotado políticas amigáveis com aquele país na expectativa de que essa disponibilidade de recursos possa vir a materializar-se em investimentos chineses em suas economias. Isso é o que motiva Holland a analisar, no capítulo seguinte, os investimentos diretos chineses na América Latina.

A China é, conforme se sabe, mais expressiva como receptora de investimentos externos diretos que como investidora no exterior. De acordo com Holland, o investimento chinês típico é de baixo valor (terça parte dos investimentos externos diretos da China é inferior a US\$ 5 milhões), e é tipicamente concentrado na compra de participações em empresas já existentes. Os países da região mais aquinhoados com investimentos chineses são o Brasil, a Venezuela, o Chile, o Equador e o México, e o volume de recursos investidos tem crescido em forma expressiva desde o ano 2000.

Para Holland, não há lógica única que guie esses investimentos. É possível associar o fluxo de recursos com razões tão variadas como a busca de acesso a fontes de recursos naturais quanto à estratégia para escapar de barreiras comerciais e busca de competitividade.

Esse conjunto de evidências é indicativo da variedade de situações e de propósitos entre os quatro países do grupo BRIC. Resta saber até que ponto eles podem contar com um amálgama suficiente para constituir unidade identificável no cenário internacional, atuando de forma conjunta nos principais foros.

Esse é o tema dos dois textos que compõem a segunda parte do livro.

O capítulo de Almeida enfatiza o fato de que a acumulação de poder econômico, capacidade militar e inovação tecnológica desses países é suficientemente expressivo para fazer pender o eixo das relações internacionais em direção distinta da experimentada até aqui. No entanto, não é seguro que formem um grupo unificado de países com harmonia de propósitos.

O BRIC não é uma entidade formal existente, mas é notável que passos importantes tenham sido dados nesta direção, sendo o mais significativo as reuniões periódicas dos chefes de Estado desses países.

O conjunto dos quatro países tem semelhanças e diferenças importantes, quando se trata de analisar seu potencial no cenário internacional: nenhum deles possui moeda conversível, dois desses países (Brasil e Rússia) são grandes fornecedores de matérias-primas, há diferenças no grau de desenvolvimento capitalista entre eles, assim como no tocante às liberdades democráticas e, dos quatro, apenas o Brasil não é potência nuclear. Esses e outros elementos fazem com que cada um desses quatro países tenha razões particulares para se opor à atual ordem mundial, mas isso não significa que haja, necessariamente, uma convergência entre os quatro que os permita atuar de forma homogênea.

O capítulo de Soares de Lima mostra que os países chamados 'emergentes' têm estratégias internacionais peculiares. Com frequência eles apresentam dificuldades em compatibilizar os interesses e as agendas globais e regionais.

No caso dos BRICs há diferenças no grau de dependência do comércio externo para seu dinamismo, assim como esses países diferem em termos de participação em organismos internacionais. Isso por si só dificulta a articulação e a coordenação internacional conjunta. Há claras diferenças manifestas no âmbito da Organização Mundial do Comércio, nos debates sobre a matriz energética e nas posições no G-20 financeiro.

Em todo caso, há alguma similitude e convergência talvez mais pronunciada na área dos interesses em disciplina financeira. No mais, e desde uma perspectiva brasileira, o fato de o país não ter arsenal atômico nem assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas faz com que seja, possivelmente, aquele que tenha mais a ganhar com a formalização do grupo.

Este volume – mais uma iniciativa do Convênio entre a CEPAL e o IPEA – traz, portanto, expressivas informações sistematizadas e análise sobre aspectos variados. A expectativa dos organizadores e dos autores é de que ele contribua para ampliar o conhecimento sobre essas realidades distintas e, com isso, possa contribuir para o desenho de estratégias negociadoras.

Renato Baumann

As relações comerciais do Brasil com os demais BRICs

Renato Baumann*
Raquel Araujo**
Jhonatan Ferreira

1 - Introdução

Este artigo analisa as relações comerciais entre o Brasil e outras economias que têm se destacado nos últimos anos por seu potencial, e por seu crescente papel no cenário internacional. O reconhecimento do peso econômico específico das economias do Brasil, Rússia, Índia e China levou a que fosse cunhada a expressão BRIC, como forma de identificar esse conjunto de novos grandes participantes. Conhecer as características dos vínculos comerciais do Brasil com essas economias é o que motivou o presente projeto.

O acrônimo BRICs, usado originalmente para identificar economias emergentes com grandes dimensões geográfica e demográfica, tem se convertido na prática numa categoria de análise¹¹. Esses países passaram a ser considerados não mais apenas como 'outros países em desenvolvimento', mas como candidatos a desempenhar papel de crescente importância no cenário mundial.

A mudança de perspectiva não é apenas uma questão de semântica. O desempenho recente dessas economias e seus indicadores macroeconômicos contribuíram para consideração mais cuidadosa de suas possibilidades. Grandes mercados internos aumentam a chance de obter 'exportações viabilizadas pelo crescimento', mais que um 'crescimento liderado por exportações', o que implica maiores espaços para um papel ativo nas relações internacionais.

Infere-se, a partir disso, que é esperável que um país exitoso no conjunto dos BRICs deva ter capacidade produtiva ampla (agrícola, industrial e de serviços) que corresponda a seu potencial econômico, apresente economia relativamente estável e perfil não muito baixo no cenário internacional. Essas são as condições que qualificam esses países para que possam participar dos grupos internacionais de alto nível decisório.

Este trabalho analisa as relações econômicas do Brasil com esses quatro países, com ênfase na apreciação dos fluxos de comércio entre eles. O texto está composto por oito seções. Seguindo esta Introdução, a segunda seção apresenta as características gerais das economias desses países, seguida pela seção que mostra as particularidades das relações comerciais bilaterais. A quarta seção faz a análise comparativa das pautas comerciais. A quinta seção discute os indicadores de similaridade na composição das pautas comerciais, e a sexta mostra as indicações de vantagens comparativas e sua concentração

* Da CEPAL e Universidade de Brasília.

** Raquel Araujo e Jhonatan Ferreira são consultores contratados pela CEPAL para a elaboração deste projeto.

¹ A expressão original – nascida de um documento do Banco de Investimentos Goldman Sachs em 2003 – se refere a Brasil, Rússia, Índia e China. Isso deu margem ao debate a respeito de quais países também poderiam participar desse grupo. Os candidatos mais referidos são Egito, México, Polônia, África do Sul, Coreia do Sul e Turquia.

setorial. A sétima seção mostra estimativas dos desvios de comércio provocados pelos demais BRICs e que afetam as exportações brasileiras em diversos mercados; a última seção traz algumas considerações gerais.

2 - Caracterização dos BRICs

O grupo de países denominado BRICs tem diferenciado e crescente peso no cenário internacional por suas economias apresentarem algumas peculiaridades, seja por seu tamanho, seja por seu dinamismo. Esta seção mostra alguns indicadores gerais neste sentido.

A Tabela 1 mostra que esse conjunto de países representava em 2008 42% da população total do mundo. O peso demográfico é, no entanto, bastante variado, com apenas a China e a Índia correspondendo em conjunto a 37% da população mundial.

Tabela 1 – População (milhões de habitantes) em 2008

	Número de Habitantes	(% do Total do Mundo)
Brasil	192	2,9
Rússia	142	2,1
Índia	1140	17,0
China	1326	19,8
BRICS Total	2800	41,8

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

Essas unidades são igualmente de grandes dimensões geográficas. Segundo a Tabela 2, ao menos três desses países têm área superior a 8 milhões de quilômetros quadrados.

Tabela 2 – Área geográfica (milhões de km²)

Brasil	8,5
China	9,6
Índia	3,3
Rússia	17,1

Fonte: World Bank, World Development Indicators – WDI.

Evidentemente que ao se comparar os números das duas Tabelas, um aspecto que fica claro é a diferença em termos de densidade demográfica (habitantes por quilômetro quadrado). Enquanto na Índia a proporção é de 345 habitantes/km², na China são 138 h/km², no Brasil 22,6 h/km² e na Rússia não mais de 8 h/km². Essa concentração pode ter implicações sobre o aparato produtivo, seja do ponto de vista do custo da mão de obra, seja da ótica dos estímulos de demanda, por parte de grandes aglomerações humanas.

Essas economias têm mostrado grau de dinamismo expressivo, embora variado. A Tabela 3 mostra que no acumulado do período 1990-2008 se a economia chinesa cresceu em média acima dos

10% anuais, na Rússia a taxa média de crescimento não atingiu um décimo da chinesa, em razão da recessão observada na década de 1990, com o final da União Soviética. O Brasil teve desempenho baixo comparativamente a outros BRICs. No acumulado do período entre 1990 e 2008 o ritmo de crescimento da Índia foi mais de duas vezes, e o da China mais de três vezes superior ao crescimento brasileiro.

**Tabela 3 – Taxa média real anual (%) de crescimento do PIB
(valores constantes de 2000)**

	1990-1994	1995-1999	2000-2008	1990-2008
Brasil	2,7	1,4	4,1	3,0
Rússia	-10,3	-0,4	7,7	0,7
Índia	4,5	6,3	8,7	6,4
China	12,6	8,7	11,7	10,3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

Como resultado desse desempenho, aumentou em forma expressiva a importância dessas economias na economia mundial, como mostra a Tabela 4. Em conjunto, os países passaram de 7,5% do PIB mundial em 1990 a 11,7% em 2008. A contribuição mais expressiva foi a da China, cujo peso relativo no produto mundial mais que triplicou no referido período. A economia brasileira manteve inalterado seu peso no cenário internacional, enquanto a importância relativa da economia russa era em 2008 menos da metade do que representava em 1990.

Tabela 4 – BRICs: Participação (%) no PIB Mundial, 1990-2008

	1990	2008
Brasil	2,1	2,1
Rússia	2,4	1,1
Índia	1,4	2,0
China	1,6	6,5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

Evolução ainda mais expressiva teve lugar em termos da presença desses países no comércio internacional (Tabela 5).

Tabela 5 – BRICs: Participação (%) no comércio mundial, 1990-2008

	Exportações	
	1990	2008
Brasil	0,9	1,0
Rússia	2,1	2,3
Índia	0,5	1,4
China	1,6	7,7

	Importações	
	1990	2008
Brasil	0,7	0,9
Rússia	2,1	1,6
Índia	0,6	1,7
China	1,3	6,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

O peso dos BRICs no comércio mundial (exportações e importações) passou de 9,8% em 1990 para 22,6% em 2008, praticamente o dobro de sua participação no produto total mundial. A presença desses países em 2008 foi mais expressiva como origem de exportações (11,3% do total mundial) que como absorvedores de produtos de terceiros (9,5% das importações totais), o que explica – como se verá a seguir – os superávits comerciais recorrentes da maior parte deles.

O grande destaque é, mais uma vez, a China, que multiplicou sua presença como exportadora entre esses dois anos por quase cinco vezes (e 4,6 vezes suas importações). No caso do Brasil, a variação (marginal) foi mais expressiva na participação nas importações (1,3 vezes) que nas exportações (1,1 vezes), refletindo os processos de abertura multilateral e de preferências regionais que tiveram lugar nesse período. De modo geral, contudo, cabe registrar que os BRICs (com exceção da Rússia) aumentaram sua presença no mercado mundial.

Se a presença desses países no cenário internacional ampliou-se, ao mesmo tempo aumentou a participação do setor externo na geração do produto em cada um deles. Essas economias elevaram significativamente seu grau de abertura ao comércio internacional, no período considerado (Tabela 6). Em quase todas², o valor transacionado com o resto do mundo (exportações e importações) passou a representar, em 2008, percentual maior do produto interno bruto que em 1990. Um padrão comum é que a soma de exportações e importações represente entre 40% e 60% do PIB dessas economias. A exceção é a economia brasileira, com 26%.

Tabela 6 - Grau de Abertura ((X+M)/PIB) (%)

	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Brasil	0,18	0,17	0,26
Rússia	0,59	0,55	0,58
Índia	0,18	0,23	0,38
China	0,42	0,39	0,59

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

É notável que desse conjunto de países a economia mais fechada seja a brasileira. Isso é verdade nos três sub-períodos considerados. Mesmo uma economia tradicionalmente resistente ao comércio com o resto do mundo, como a indiana, que apresentava na primeira metade da década de 90 um grau de abertura semelhante ao da brasileira, mostra-se, desde meados daquela década, bem mais aberta ao comércio externo.

² A exceção ao comportamento geral é o caso da Rússia, cujo grau de abertura era, em 2000-2008, semelhante ao de 1990-94, depois de sofrer forte redução na segunda metade da década de 90.

O grau de abertura da economia brasileira corresponde, na presente década, a menos da metade do observado na China e na Rússia. Como nesse conjunto de países todos são economias emergentes com grandes dimensões geográficas e demográficas, não procede o argumento de que o grau de abertura da economia permaneça reduzido em razão das dimensões do mercado interno. Há outros elementos que explicam essas diferenças, mas que não corresponde explorar aqui.

Vale ressaltar que esta informação pode ser complementada por dois indicadores adicionais, a taxa de penetração das importações no consumo aparente interno e o indicador de predisposição a exportar.

O primeiro é medido como
$$TPI = \frac{M}{PIB - X + M} * 100$$

em que M = valor total das importações e X = valor total das exportações.

Este indicador mostra o quanto da demanda interna do país é satisfeita por importações.

O segundo é medido como
$$PE = \frac{X}{PIB} * 100$$

e indica o quanto do PIB gerado é vendido no mercado externo, em termos percentuais. A Tabela 7 mostra o quanto os indicadores variaram entre 1990 e 2008.

**Tabela 7 – Penetração das importações e predisposição a exportar
1990 e 2008**

	Brasil	China	Índia	Rússia
Taxa de Penetração das Importações (%)				
1990	4,9	15,3	6,6	..
2008	10,6	27,4	23,2	18,8
Índice de Predisposição a Exportar (%)				
1990	6,7	17,4	5,5	..
2008	12,1	31,8	14,9	29,0

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados UN/COMTRADE.

Os dados da Tabela 7 confirmam o maior envolvimento das quatro economias com o setor externo ao longo do período. É interessante notar, contudo, que o aumento do peso das importações no total da demanda interna superou, em forma expressiva, o aumento da participação das vendas no exterior no total do PIB, tanto no Brasil (115% contra 80%) quanto (ainda mais) na Índia (250% contra 171%). Já na China essa relação é inversa (79% contra 82%), com peso maior da importância relativa das exportações. São modelos distintos de inserção internacional.

Apesar das importantes magnitudes que mostram os indicadores, o interesse em analisar o papel dessas economias no novo contexto internacional está fortemente associado, também, com o seu potencial de longo prazo. Para avaliar o potencial dessas grandes economias emergentes é relevante conhecer as características de suas estruturas produtivas. A Tabela 8 a seguir traz informações relativas à evolução das estruturas produtivas dos referidos países. Ela mostra trajetórias com algumas semelhanças, mas também diferenças pronunciadas entre os quatro países.

Chama a atenção, nos quatro países, o aumento do peso do setor de serviços na composição do PIB, o que pode ser visto como reflexo da evolução de economias menos desenvolvidas para emergentes. Neles também esse setor corresponde a pelo menos 40% do Produto Interno. No entanto, se esse é indicador de desenvolvimento e de diversificação, a economia brasileira tem papel de destaque no grupo, por ser a única na qual os serviços correspondem a mais de 60% do PIB. De fato, na segunda metade da década de 90 este percentual se aproximou dos 70%³.

As maiores diferenças são encontradas na evolução do peso relativo da agricultura e do setor industrial. Uma vez mais, há diferenças entre o Brasil e os demais BRICs. A agricultura brasileira reduziu sua expressão no PIB na primeira metade da década de 90, mantendo relativa estabilidade desde então, da ordem de 6% do Produto Interno. Certamente um elemento por trás desse resultado é a própria competitividade do setor agroexportador brasileiro, gerador de renda e de superavit comercial, nos últimos anos. Já na China, na Índia e na Rússia a perda de importância desse setor é notável, ao se comparar a primeira metade dos anos 90 com o período mais recente. Nos casos da China e da Índia, há perda de aproximadamente dez pontos de percentagem do PIB, e redução à metade no caso da Rússia.

Tabela 8 – Valor adicionado por setor (% do PIB)

Brasil			
	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Agricultura	18,20	5,53	6,26
Indústria	39,03	26,50	28,19
Serviços	52,76	68,21	65,55
China			
	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Agricultura	22,60	18,39	12,86
Indústria	43,94	46,85	46,84
Serviços	33,46	34,76	40,30
Índia			
	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Agricultura	29,07	26,20	20,05
Indústria	26,29	26,60	27,68
Serviços	44,64	47,20	52,26
Rússia*			
	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Agricultura	10,65	6,74	5,57
Indústria	45,65	37,66	36,55
Serviços	43,70	55,60	57,88

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

* O valor da última coluna corresponde ao período 2000-2007.

³A este nível de agregação não é possível distinguir os resultados por tipos de atividades no setor de serviços. No entanto, como é sabido, parte do crescimento desse setor no período recente esteve associada à absorção de mão de obra em atividades de baixa produtividade, não sendo propriamente um indicador de desenvolvimento.

Outra diferença entre esses países está relacionada com o peso do setor industrial. No Brasil e na Rússia observa-se redução expressiva do seu peso na produção agregada, da ordem de dez pontos de porcentagem. Ao mesmo tempo, contudo, na China e na Índia esse setor ganhou participação, embora as variações sejam de pequena escala.

Uma leitura agregada desses indicadores sugere que a economia brasileira tem estrutura produtiva mais aproximada ao padrão observado nos países desenvolvidos, com predominância do setor de serviços⁴, enquanto China e Índia estão em etapa de aprofundar e de consolidar seu processo de industrialização. De fato, informações extraídas da base de dados UN/National Accounts Main Aggregates⁵ confirmam que o observado na estrutura produtiva brasileira guarda correlação com o padrão mundial: entre 1970 e 2007 o peso dos serviços no valor adicionado mundial aumentou de 57% para 63%, houve pequena retração do setor agrícola (agropecuária, produção florestal e pesca) de 7% em 1970 para 5% em 2007, e queda no peso do setor industrial em seu conjunto, de 37% para 32% no mesmo período (apesar de relativa constância, em torno de 23%, do valor adicionado pela indústria de transformação).

As características da estrutura produtiva têm reflexo sobre o ritmo de investimento. A Tabela 9 mostra a evolução da Formação Bruta de Capital Fixo naqueles países. Merecem destaque não apenas o nível, mas também a trajetória ascendente do investimento em relação ao PIB na China e na Índia, da ordem de quase 30% e quase 40%, respectivamente. Em ambos os casos, um ganho de seis pontos percentuais do PIB entre o primeiro e o terceiro sub-período considerados.

Tabela 9 - Formação bruta de capital fixo (% PIB)

	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Brasil	19,44	17,04	16,72
Rússia	23,62	17,98	18,87
Índia	22,21	23,35	28,40
China	31,79	33,78	38,94

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

Uma estória bem distinta está refletida nos indicadores relativos às economias brasileira e russa. Nestes dois casos houve nítida redução do ritmo de formação bruta de capital em relação ao PIB. A razão investimento/PIB nesses dois países correspondeu, em 2000-2008, à metade do registrado na China. Isso tem óbvias implicações em médio prazo, no tocante à competitividade comparada desses países.

Outro conjunto de implicações em médio prazo está relacionado com a forma como o investimento é financiado. A Tabela 10 mostra os principais indicadores. Há diferenças notáveis entre os quatro países, no que se refere à disponibilidade de poupança interna. Tanto China quanto Índia apresentam trajetória ascendente na evolução da poupança interna como proporção do PIB, atingindo no último subperíodo um elevado percentual de mais de 45% do PIB, no caso chinês, e quase 30% no caso indiano. A Rússia mostra inflexão na segunda metade da década de 90, mas preserva um nível superior aos 30% do PIB.

Também em relação a este indicador a economia brasileira apresenta desempenho menos favorável e bastante distinto dos demais. Não apenas sua taxa de poupança interna como proporção do

⁴ Apesar da ressalva anterior, acerca do grau de dispersão das atividades nesse setor.

⁵ Citadas na Carta IEDI N.º. 386, de 23/10/09.

PIB corresponde à metade do observado em outros BRICs, como o percentual na presente década é inferior ao do início dos anos 90.

Tabela 10 - Poupança interna (% do PIB)

	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Brasil	21,62	15,40	18,72
Rússia	36,08	26,88	34,09
Índia	22,44	22,82	28,83
China	41,00	42,00	45,54

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

Outro aspecto interessante a destacar nas Tabelas 9 e 10 é que dispor de poupança interna não é uma condição suficiente para que os recursos sejam transformados em capacidade produtiva efetiva. Os dados relativos à Rússia mostram disponibilidade de poupança interna que só fica atrás da chinesa, nesse conjunto de países, mas ao mesmo tempo taxa de investimento quase tão baixa quanto a brasileira: há mais elementos numa ‘função investimento’ que simplesmente a disponibilidade de recursos.

A disponibilidade de poupança e a capacidade produtiva instalada tampouco são garantia de desempenho comercial brilhante. Para comparar o desempenho dos quatro países, a Tabela 11 apresenta o ‘saldo comercial normalizado’, isto é, o resultado da balança comercial em relação ao volume total de comércio (soma de exportações e importações). Isso permite homogeneizar as informações e comparar os resultados para os diversos países na mesma unidade.

Tabela 11 – Saldo comercial normalizado $((x-m)/(x+m))$ (%)

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2008	2005-2008
Brasil	16,1	-8,2	12,1	16,4	8,7
Rússia	..	22,2	38,6	30,6	..
Índia	-2,5	-5,9	-9,6	-20,6	-9,1
China	2,7	8,9	3,7	9,8	6,1

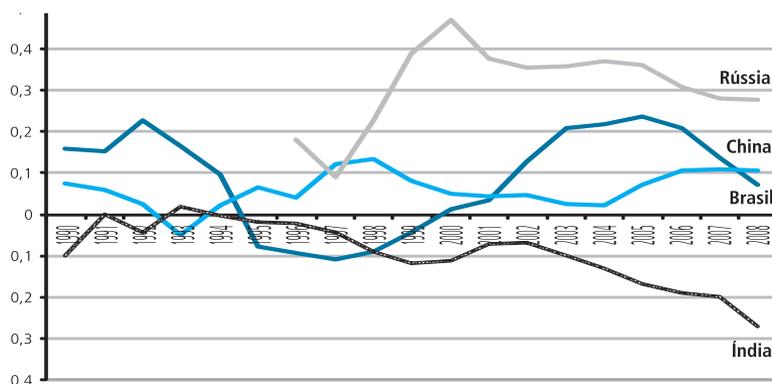
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

Chama a atenção na Tabela 11 o comportamento distinto das economias chinesa, russa e indiana: enquanto as duas primeiras apresentaram em média nos subperíodos considerados superávits comerciais de alguma magnitude em relação ao seu total comerciado (com destaque para o caso russo, certamente beneficiado por ganhos de relações de troca nos últimos anos), a Índia experimentou déficits comerciais recorrentes e crescentes. Parte da explicação está relacionada à informação na Tabela 6, que mostrou o crescente grau de abertura daquela economia.

Uma vez mais, a trajetória brasileira difere das demais. A segunda metade da década de 90 alterou a tendência histórica brasileira a apresentar superávits comerciais. Observa-se, nesse período, não apenas o sinal negativo, mas também a magnitude do déficit em relação ao volume de transações. Este resultado esteve associado aos esforços para promover a estabilização de preços internos, com a maior concorrência de produtos importados.

O Gráfico a seguir mostra as trajetórias dos quatro países no que se refere ao excedente comercial, em termos normalizados pelo total das transações comerciais externas. Há três formatos distintos. Brasil – desde o final da década de 90 – e China – desde 1994 – passam a apresentar superávits comerciais expressivos, embora ele venha se reduzindo no caso brasileiro nos últimos três anos. A Rússia foi fortemente superavitária nas relações comerciais ao longo de todo o período considerado, ao passo que a Índia vem, desde 1994, apresentando, sistematicamente, resultados negativos em magnitudes cada vez maiores.

Gráfico 1 – Balança Comercial Normalizada (BCN)



Outra parte das explicações para esses desempenhos está relacionada com a variação nos preços relativos. A Tabela 12 mostra a evolução, nos três sub-períodos, das taxas de câmbio nominais nessas economias.

Tabela 12 – Taxa de câmbio nominal

	1990-1994		1995-1999		2000-2008	
	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão	Média	Desvio-padrão
Brasil	0,17	0,32	1,20	0,35	2,39	0,49
Rússia	1,59	0,85	9,96	8,44	28,23	2,14
Índia	25,60	5,72	37,70	4,37	45,21	2,14
China	6,00	1,51	8,31	0,03	8,01	0,46

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

Comparando-se a primeira metade da década de 90 com o período 2000-2008, observa-se relativa estabilidade nas taxas de câmbio da China e da Índia (com desvio-padrão decrescente, nos três períodos), cujas médias variaram entre o primeiro e o terceiro sub-período respectivamente 1,3 e 1,8 vezes. No caso indiano, no entanto, esta variação reduzida do valor médio, desconsidera um aspecto importante, que é a elevada volatilidade cambial em 1990-94.

No caso do Brasil, essa avaliação é menos imediata em função da mudança do regime macroeconômico a partir de meados de 1994. Assim, ao compararmos apenas a média da taxa de câmbio em 1995-99 e em 2000-2008, houve uma variação de 1,9 vezes, pouco superior à observada na China e na Índia para todo o período, mas com desvio-padrão crescente.

A desvalorização do rublo russo é o maior destaque nesse conjunto. Não apenas o nível médio da taxa de câmbio nominal variou quase 28 vezes entre 1990 e 2008, como isso ocorreu com elevada volatilidade, sobretudo na segunda metade dos anos 90. Esta desvalorização, somada aos ganhos nas relações de troca, certamente contribuiu para os expressivos resultados comerciais refletidos na Tabela 11.

O desempenho comercial predominantemente favorável por parte desse conjunto de países, associado à postura de cautela em relação às condições do mercado internacional de capitais, e alguma desconfiança herdada da experiência com os choques externos experimentados, sobretudo na segunda metade da década de 90, levaram as economias emergentes de um modo geral a apostarem no próprio estoque de reservas de divisas como ferramenta de 'auto-seguro' contra novos choques. Os BRICs não são exceção a esta norma. De fato, os quatro países têm sido bastante ativos na composição de seus níveis de reservas, como mostra a Tabela 13.

As Tabelas 5 e 11 mostraram que desse conjunto de países a China é o que tem obtido os resultados mais expressivos em suas relações comerciais externas, com superávits constantes. Isto tem facilitado o entesouramento de recursos via composição de reservas, e, de fato, o país tem, hoje, uma das maiores reservas no mundo.

Tabela 13 - Reservas internacionais (US\$ bilhões)

	1990-1994	1995-1999	2000-2008
Brasil	21	47	80
Rússia	5	11	183
Índia	8	25	133
China*	34	126	640

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do World Development Indicators – WDI.

* O valor da última coluna corresponde ao período 2000-2007.

Segundo a Tabela 13, o aumento mais expressivo de reservas internacionais, ao se comparar a primeira metade da década de 90 com o período 2000-2008, teve lugar na Rússia, que aumentou suas reservas em 37 vezes o nível do início dos anos 90. O ritmo de crescimento das reservas internacionais da China e da Índia foi parecido, com a China aumentando seu estoque 19 vezes e a Índia 17 vezes. O Brasil foi menos agressivo neste sentido, tendo multiplicado seu nível de reservas em 1990-94 por 4 vezes até 2000-2008.

As Tabelas 11 e 13 sugerem, contudo, que a composição de reservas não é consequência apenas do resultado comercial. Por exemplo, a Índia é sistematicamente deficitária em sua balança comercial. No entanto, foi capaz de compor reservas a uma taxa expressiva, e na média do período 2000-2008 o nível médio de suas reservas superava, em uma vez e meia, o volume de reservas do Brasil.

O que esses indicadores sugerem é que por diversos ângulos de análise, o conjunto dos chamados países BRICs reflete condições econômicas que os torna objeto de consideração diferenciada no cenário internacional. Ao mesmo tempo, contudo, compõem um grupo pouco homogêneo.

É a partir dessa percepção que este capítulo dedica-se a estudar as relações comerciais do Brasil com as outras economias, com o propósito de identificar semelhanças e diferenças nas trajetórias respectivas, na composição dos fluxos de comércio, no potencial de transações e nas vantagens comparativas de parte a parte.

3 - As relações comerciais bilaterais

As Tabelas 14 e 15 mostram os dez principais produtos comercializados pelo Brasil com o grupo parceiro, em dois momentos: no início e no final da década de 2000, segundo os últimos dados disponíveis.

Segundo a Tabela 14, nos três casos os principais produtos de exportação brasileira têm claro componente de recursos naturais, com as únicas exceções de aeronaves, nos casos do comércio com a China e a Índia, e tratores, no caso da Rússia. Em relação à China, soja em grãos e minério de ferro correspondem à metade do valor exportado pelo Brasil. Para a Índia, cobre e óleo de soja são quase 40% da pauta de exportações brasileiras, e as exportações para a Rússia são, predominantemente, de carne bovina e açúcar. Cabe registrar, ademais, que a soma dos dez principais produtos, nos três casos, corresponde a percentual bastante elevado do valor total exportado pelo Brasil para esses mercados.

A Tabela 15 mostra, em primeiro lugar, que ao se compararem os totais com os da Tabela 14, segue-se que os dez principais produtos que o Brasil importa dos três parceiros têm peso, nas pautas bilaterais, bem menor que os dez principais produtos de exportação. Tem-se, portanto, um primeiro indicador do grau de concentração diferenciado do comércio nas importações e nas exportações brasileiras.

Segundo a Tabela 15, há claro predomínio de produtos manufaturados nas importações brasileiras. No entanto, apenas nos casos de alguns produtos químicos importados da Índia e da Rússia encontramos percentuais individuais superiores a 10% nos dois períodos.

Esses indicadores para os dez principais itens transacionados sugerem uma configuração de exportações brasileiras concentradas em poucos produtos, com forte componente de recursos naturais, em troca de importações de manufaturas variadas. É o padrão de comércio que será analisado no restante deste artigo por meio de diversos indicadores. A primeira aproximação à análise dos fluxos bilaterais de comércio é identificar a importância relativa de cada um dos parceiros, nas exportações e importações do Brasil. O indicador a seguir mede o grau de importância.

Tabela 14 - Exportações brasileiras - 10 principais produtos

China			
	Produto	Part1 %	Part2 %
S2-2222	Soja em grãos	26,4	29,8
S2-25172	Pasta química de madeira	6,7	3,9
S2-2815	Minério de ferro	20,5	27,1
S2-2816	Aglomerados de ferro	9,6	5,4
S2-3330*	Petróleo cru	2,8	9,6
S2-4232	Óleo de soja	3,3	3,2
S2-6114	Couro bovino	2,9	3,8
S2-67169	Outras ligas de ferro	1,0	1,9
S2-68212**	Cobre refinado	-	1,1
S2-7924***	Aeronaves acima de 15000 kg	2,3	0,8
Total		75,5	86,7

Índia			
	Produto	Part1 %	Part2 %
S2-0611*	Açúcares de beterraba e cana	1,6	2,1
S2-2784	Asbestos	3,2	2,7
S2-28711**	Minério e concentrado de cobre	-	22,8
S2-3330***	Petróleo cru	-	11,2
S2-4232	Óleo de soja	39,2	15,9
S2-51216***	Álcool etílico	-	1,7
S2-67169	Outras ligas de ferro	0,8	2,7
S2-7421	Bombas com dispositivos de medição	0,1	1,8
S2-7923***	Aeronaves até 15000 kg	-	2,3
S2-7924****	Aeronaves acima de 15000 kg	-	8,8
Total		44,9	72,2
Rússia			
	Produto	Part1 %	Part2 %
S2-01112*	Carne bovina, fresca ou congelada	0,2	26,8
S2-0113	Carne suína, fresca ou congelada	8,8	17,7
S2-0114	Carnes de aves, fresca ou congelada	3,6	7,2
S2-0611	Açúcares de beterraba e cana	73,1	30,5
S2-07111	Café não torrado	0,0	0,7
S2-0712	Essência ou concentrados de café	6,5	1,9
S2-08131**	Torta de soja	0,0	0,8
S2-2222**	Soja em grãos	-	1,1
S2-29193*	Tripas, bexigas e estômagos de animais	0,0	0,7
S2-7832***	Tratores e reboques	0,2	4,6
Total		92,5	92,0

(a) Part1 = participação média nas exportações bilaterais totais em 1999-2001

(b) Part2 = participação média nas exportações bilaterais totais em 2006-2008

China:

* Não aparece em 1999

** Não aparece em 2006, 2001, 2000 e 1999

*** Não aparece em 2006, 2000 e 1999

Índia:

* Não aparece em 2007, 2001 e 2000

** Não aparece em 2001, 2000 e 1999

*** Não aparece em 2007, 2001, 2000 e 1999

**** Não aparece em 2008, 2007, 2001, 2000 e 1999

Rússia:

* Não aparece em 2000, 1999

** Não aparece em 2006, 2000 e 1999

*** Não aparece em 2001 e 1999

Tabela 15 - Importações brasileiras - 10 principais produtos

China			
	Produto	Part1 %	Part2 %
S2-51569	Compostos heterocíclicos	4,4	1,4
S2-7525	Unidades periféricas	3,8	3,1
S2-7599	Acessórios para máquinas	4,3	4,5
S2-76381	TVs e gravadores	0,1	1,7
S2-7641	Aparelhos telef e telegráficos	1,3	1,4
S2-7643	Transmissores de rádio e TV	0,1	2,1
S2-76493	Partes para transmissores	4,1	4,9
S2-77121	Conversores estáticos	1,3	1,3
S2-7764	Micro-circuitos eletrônicos	1,9	2,3
S2-87109	Aparelhos óticos	2,6	4,2
	Total	11,5	34,8
Índia			
	Produto	Part1 %	Part2 %
S2-51569	Compostos heterocíclicos	11,2	10,0
S2-5311	Matérias orgânicas para tinturas	3,2	2,8
S2-54139	Outros antibióticos	4,3	2,5
S2-54171	Medicamentos	1,9	4,2
S2-54179	Medicamentos	2,7	4,4
S2-65133*	Fios de algodão	0,3	3,2
S2-65144	Fios sintéticos	0,6	3,3
S2-65145	Fios sintéticos	0,2	3,5
S2-65174**	Outros fios	0,0	2,4
S2-7161	Motores e geradores	0,1	2,8
	Total	24,5	39,1
Rússia			
	Produto	Part1 %	Part2 %
S2-2741	Enxofre	0,6	3,0
S2-3222*	Outros carvões	-	2,3
S2-56211	Nitrato de amônia	3,8	6,8
S2-56213	Sulfato de amônia	2,1	2,2
S2-56216	Uréia	13,4	21,2
S2-56231	Cloreto de Potássio	23,2	18,2
S2-56291**	Fertilizante de nitrogênio, fósforo e potássio	0,0	1,5

Rússia			
	Produto	Part1 %	Part2 %
S2-56292	Fertilizante de nitrogênio e fósforo	28,0	26,7
S2-67169	Outras ligas de ferro	1,6	1,6
S2-67251***	Lingotes e outras formas de ferro	1,3	10,2
Total		74,1	93,6

(a) Part1 = participação média nas importações bilaterais totais em 1999-2001

(b) Part2 = participação média nas importações bilaterais totais em 2006-2008

China:

* Não aparece em 2006, 2001, 2000 e 1999

Índia:

* Não aparece em 2001.

** Não aparece em 1999.

Rússia:

* Não aparece em 2007, 2001, 2000 e 1999

** Não aparece em 2001 e 1999

*** Não aparece em 2008, 2007, 2000 e 1999

A primeira aproximação à análise dos fluxos bilaterais de comércio é identificar a importância relativa de cada um dos parceiros, nas exportações e importações do Brasil. O indicador a seguir mede o grau de importância.

$$PC_x = \frac{X_j}{X} * 100$$

X_j = exportações para o país 'j'.

X = exportações totais do país.

Evidentemente, a mesma lógica pode ser aplicada às importações. Os Gráficos das páginas seguintes ilustram os resultados.

Resta pouca dúvida de que o parceiro comercial que mais tem aumentado seu grau de importância no comércio externo brasileiro, dentre os BRICs é a China. É o fluxo de comércio que apresenta as taxas mais elevadas de aumento na importância tanto de exportações quanto de importações, e que tem atingido o nível mais alto, tanto como destino das exportações brasileiras quanto como origem dos produtos importados. É notável registrar, ademais, que a partir de 2004 o peso dos produtos chineses nas importações totais brasileiras passou a representar percentual mais elevado que as compras de produtos brasileiros por parte daquele país. Por último, chama a atenção o fato de que o aumento do peso das importações de produtos chineses é constante e homogêneo ao longo do tempo, enquanto a participação daquele mercado nas exportações brasileiras apresenta mais variações.

No comércio com a Rússia, as indicações são de aumento relativamente modesto na importância dos fluxos bilaterais, mas ao longo do período este país permaneceu mais relevante como destino para as exportações brasileiras que como origem de importações.

O comércio com a Índia apresenta algumas peculiaridades. Sua importância no total das exportações brasileiras tem oscilado de forma pronunciada ao longo do tempo, enquanto o aumento de

importância no total importado tem se intensificado de maneira mais sistemática. Desde 2005 o mercado indiano tem perdido relevância como destino das exportações brasileiras, mas os produtos indianos têm se tornado cada vez mais presentes nas importações pelo Brasil. As trajetórias têm, como reflexo, variações na balança comercial bilateral do Brasil com cada um dos países. Os gráficos a seguir ilustram a informação.

Gráfico 2 – Participação comercial (%) Brasil-China

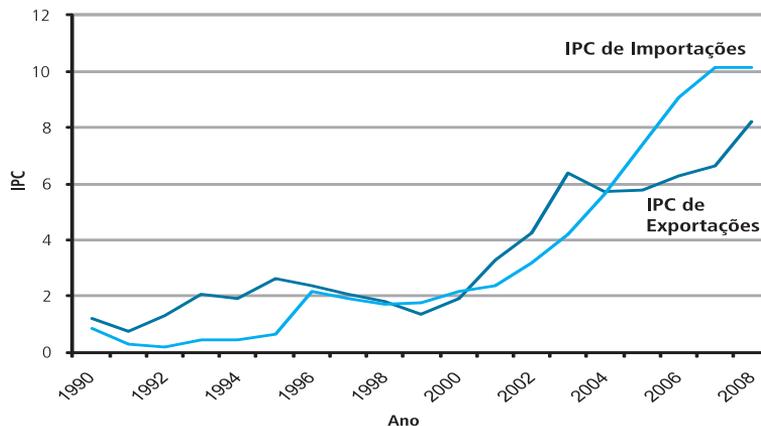


Gráfico 3 – Participação comercial (%) Brasil-Rússia

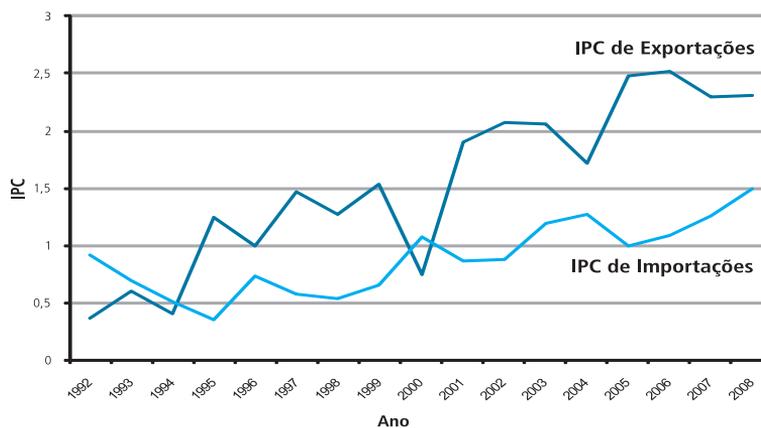
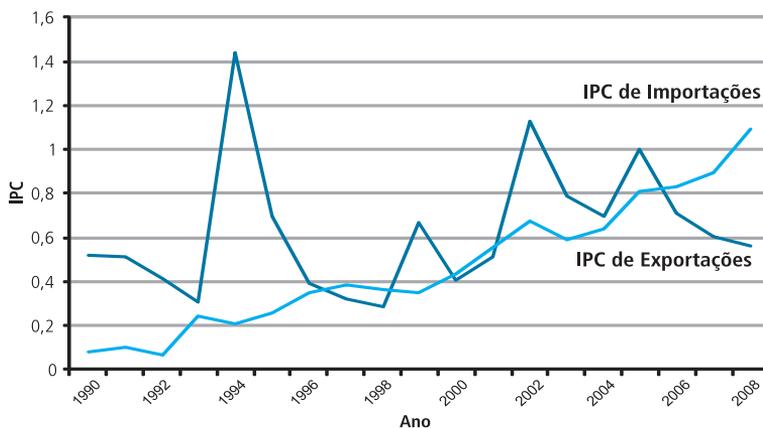


Gráfico 4 – Participação comercial (%) Brasil-Índia



As trajetórias têm, como reflexo, variações na balança comercial bilateral do Brasil com cada um dos países. Os gráficos a seguir ilustram a informação.

Tanto no comércio com a China quanto nas transações com a Índia, o Brasil foi superavitário na maior parte do período considerado. As exceções, em ambos os casos, são os anos compreendidos entre 1996 e 1998, e novamente a partir de 2006. Por ter havido clara sobrevalorização da moeda brasileira, os resultados parecem sugerir elasticidade-preço considerável na demanda pelos produtos transacionados com os dois países. Já a balança comercial com a Rússia é predominantemente superavitária em favor do Brasil, e desde 2001 as indicações são de excedente comercial brasileiro crescente.

Os gráficos abaixo descrevem um padrão de relações bilaterais de intensidade crescente e contribuições variadas para o saldo comercial brasileiro. A pergunta a seguir é até que ponto este padrão corresponde ao que seria de se esperar, dadas as características de cada país, e em comparação com a estrutura de suas relações comerciais com o resto do mundo.

Gráfico 5 – Comércio do Brasil com a China

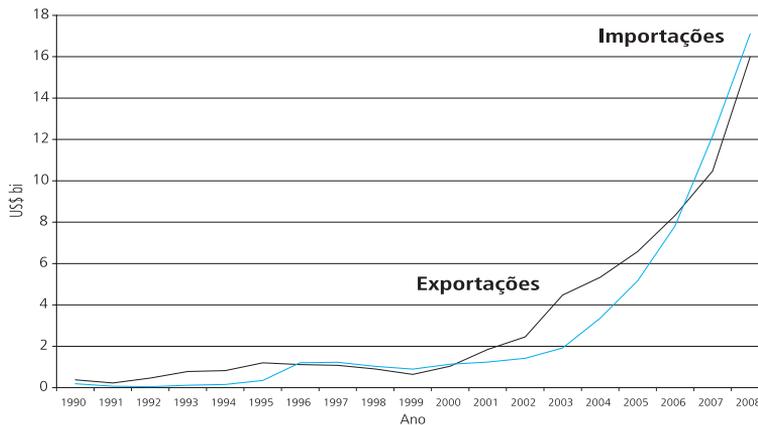


Gráfico 6 – Comércio do Brasil com a Índia

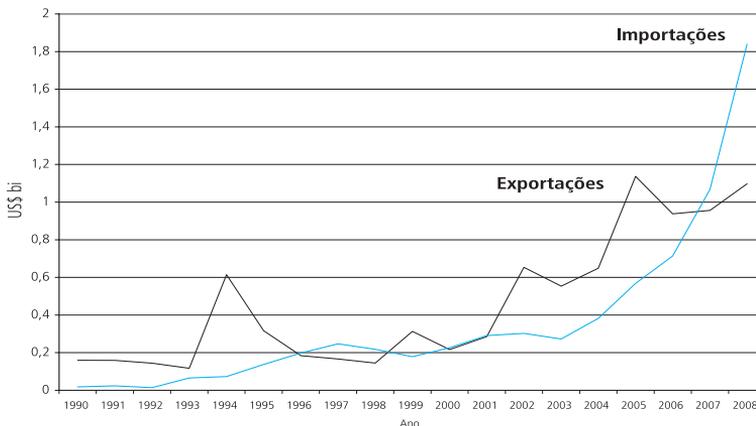
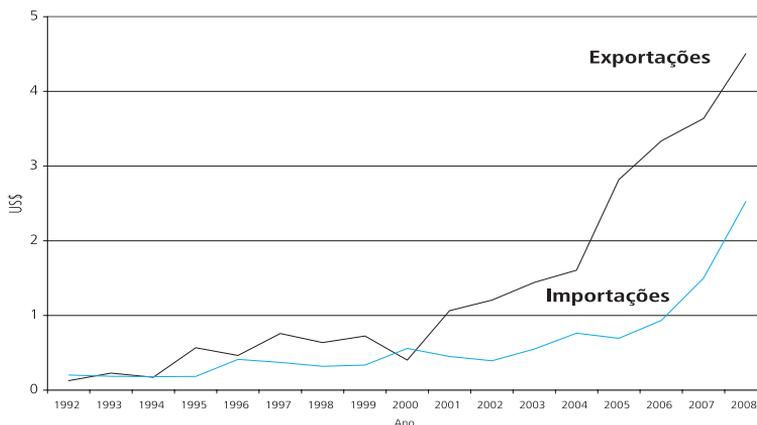


Gráfico 7 – Comércio do Brasil com a Rússia



A análise é feita a partir do índice de intensidade de comércio:

$$IIC_{ij} = \frac{\frac{x_{ij}}{X_i}}{\frac{x_{wj}}{X_w}}$$

Valores maiores que 1 indicam relação comercial mais intensa entre os países 'i' e 'j' que entre o país 'j' e o total mundial.

Sendo:

x_{ij} = exportações do país 'i' para o país 'j'

X_i = exportações totais do país 'i'

x_{wj} = exportações do mundo para o país 'j'

X_w = exportações totais do mundo

A Tabela 16 mostra as estimativas deste indicador.

Tabela 16 – Índices de intensidade de comércio – 1990 - 2008

	Brasil – China		Brasil – Índia		Brasil – Rússia	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Média 1990-1994	0,98	0,34	1,79	0,39
Média 1995-1999	1,08	1,02	1,24	0,80	1,63	1,27
Média 2000-2004	1,49	1,30	1,65	1,13	1,96	2,78
Média 2005-2008	1,35	2,25	1,15	0,93	1,68	1,54

Fonte: Estimativa própria a partir da base de dados UN/COMTRADE.

O que os dados da Tabela 16 sugerem é que – à exceção das importações brasileiras de produtos provenientes da Índia – nos demais fluxos há indicação de que a intensidade do comércio bilateral supera o que seria de se esperar com base nas relações comerciais dos países do grupo com o restante do mundo. Os indicadores são, em maior parte, superiores a 1, e no caso das importações brasileiras de produtos chineses estão bem acima do valor de referência.

Em que pese o comércio com os três países apresentar índices de intensidade superiores a 1, nos casos das transações com a Índia e a Rússia desde o início da presente década, há uma tendência sistematicamente decrescente nesse indicador, e de maneira mais acentuada no tocante às exportações brasileiras.

No caso das relações com a China, diferentemente, a tendência é ascendente, mas com forte inflexão no caso das exportações a partir de 2002, e no caso das importações a partir de 2008. O primeiro caso pode ser explicado pela revalorização cambial, enquanto o segundo tem, provavelmente, relação com os efeitos da crise geral, na segunda metade daquele ano.

O que os resultados indicam é, em suma, que existem peculiaridades na composição dos fluxos comerciais bilaterais com o Brasil: o padrão de comércio com a Índia e Rússia é cada vez menos semelhante à estrutura encontrada nas relações totais desses países, enquanto no caso da China a semelhança é crescente.

Esses resultados trazem à consideração a necessidade de se investigar um pouco mais o tipo de fluxo comercial entre esses países no que se refere ao seu grau de concentração/diversificação, e de semelhança entre os produtos exportados e importados.

4 – Análise comparativa das pautas comerciais

As análises acerca de composição de pauta comercial partem de alguns parâmetros de referência. Uma dimensão privilegia os tipos de produtos transacionados, considerando como mais recomendável a estrutura que maximize as possibilidades de propagação interna na economia exportadora dos benefícios – monetários e de acesso ao progresso técnico – das vendas ao exterior.

Outra perspectiva – a que nos interessa nesta seção – considera importante a pauta exportadora com grau significativo de diversificação, seja de produtos, seja de mercados de destino. A racionalidade é a mesma de uma estratégia de diversificação de carteira, para aplicações financeiras. O objetivo é maximizar o retorno da carteira (no caso das exportações, a receita de divisas), ao mesmo tempo em que se procura reduzir, ao mínimo, o risco, medido pela variância de cada componente: quanto maior o número de componentes, isto é, quanto mais diversificada a carteira, menor a co-variância, e, portanto, menor o risco de perda. No caso das exportações, isso significa que é mais recomendável a pauta comercial diversificada em termos de tipos de produtos e de mercados de destino, como forma de assegurar relativa estabilidade na receita de divisas e menor vulnerabilidade às variações de mercados específicos.

É redundante lembrar que a probabilidade de se conseguir um grau mais elevado de diversificação de pauta é tanto mais alta quanto mais expressiva a participação de produtos manufaturados

nas exportações, uma vez que é no setor manufatureiro que o potencial de aumento do número de variedades produzidas é maior.

O que se procurou medir nesta seção é, portanto, o grau de concentração das estruturas de comércio dos quatro países considerados. O primeiro indicador usado para medir o grau de concentração da pauta de comércio é o chamado índice Herfindahl-Hirschman. Sua estimativa é feita por:

$$IHH1 = \sum_i \left(\frac{x_i}{X} \right)^2 \quad IHH2 = \sqrt{IHH1} \quad IHH3 = \frac{IHH2 - \sqrt{\frac{1}{n}}}{1 - \sqrt{\frac{1}{n}}}$$

sendo, x_i / X = razão entre o valor exportado (importado) do produto 'i' sobre as exportações (importações) totais do país num dado período de tempo e n = o número de produtos.

A versão cujos resultados são mostrados aqui é o IHH3, que tem a vantagem de – por ser normalizada pelo número de produtos – permitir a comparação direta entre países e em mais de um período.

A Tabela 17 e os Gráficos a seguir mostram a evolução desse indicador.

Tabela 17 – Índice de Herfindahl-Hirschman do comércio bilateral com os demais BRICs – 1990 - 2008

	Brasil – China		Brasil – Índia		Brasil – Rússia	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Média 1990-1994	0.33	0.31	0.31	0.29	0.46	0.42
Média 1995-1999	0.38	0.09	0.30	0.14	0.55	0.34
Média 2000-2004	0.34	0.11	0.41	0.15	0.56	0.37
Média 2005-2008	0.38	0.13	0.30	0.14	0.43	0.36

Fonte: tabulações próprias a partir da base de dados UN/COMTRADE.

Gráfico 8 – Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) Brasil - China

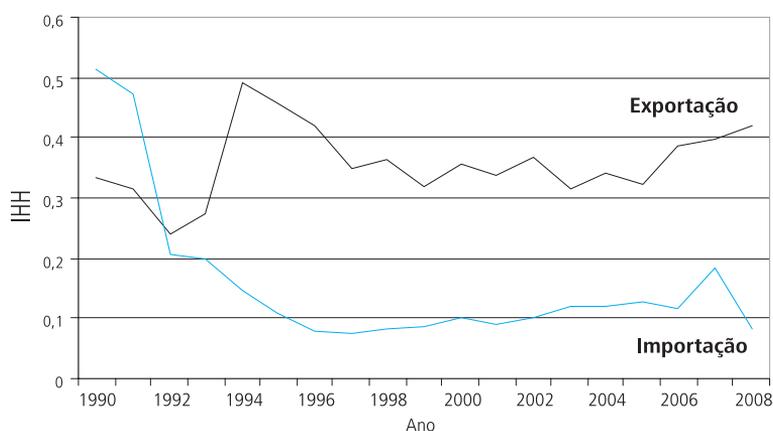


Gráfico 9 – Índice de Herfindhal-Hirschman (IHH) Brasil - Índia

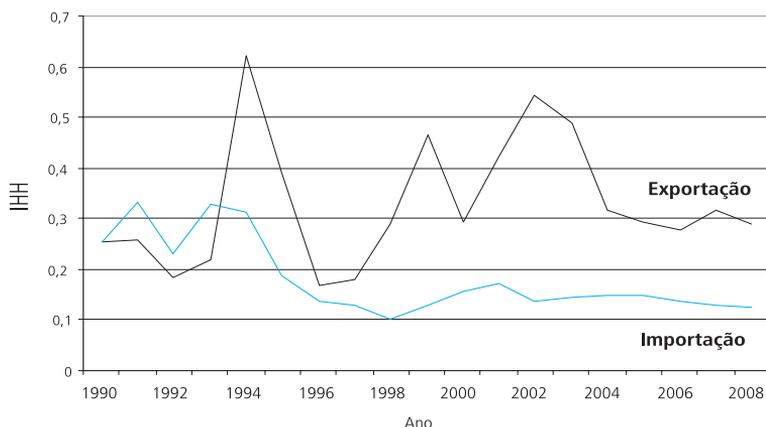
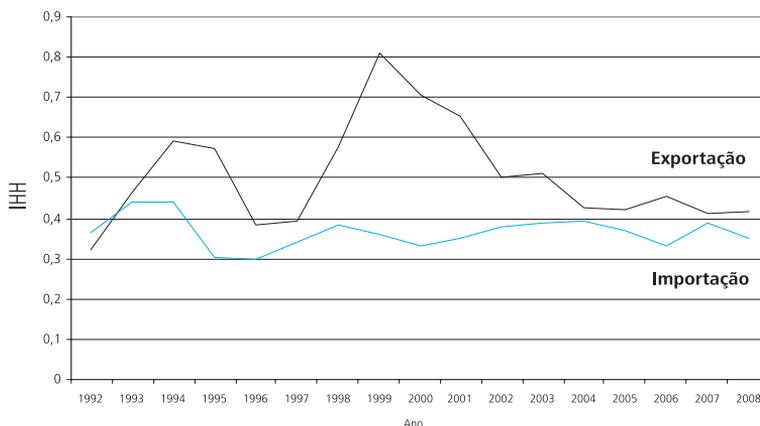


Gráfico 10 – Índice de Herfindhal-Hirschman (IHH) Brasil - Rússia



Fica claro desse conjunto de informações, em primeiro lugar, que as exportações brasileiras para a China são bem mais concentradas que as importações de produtos daquele país: as primeiras têm um índice HH superior a 0.32, enquanto nas segundas o índice está próximo a 0.10. O gráfico mostra que os anos entre 1994 e 1996 foram de desconcentração da pauta de comércio em ambas direções, com relativa estabilidade dos índices até 2005, e nos anos mais recentes tem se ampliado a diferença, com renovado aumento da concentração nas exportações brasileiras e redução desse índice nas importações.

Essa estrutura de maior concentração na pauta de exportações em comparação com as importações é de fato uma característica geral no comércio com os demais BRICs; Observa-se, também, um padrão semelhante no comércio com a Índia e a Rússia. Nestes dois casos, contudo, a discrepância entre os graus de concentração foi reduzida em nível significativo no início da presente década, embora não em magnitude suficiente para igualar os dois índices ou reverter o quadro.

As informações constantes da Tabela 18 sugerem concentração mais elevada da pauta no comércio de combustíveis, óleos vegetais, bebidas, fumo e animais vivos. A maior desagregação claramente ocorre no setor manufatureiro. Este aspecto será retomado mais à frente, ao se considerar os indicadores de vantagens comparativas e as medidas de similaridade nos fluxos comerciais.

Tabela 18 – Setores com índices de concentração HH3 mais pronunciados em cada fluxo bilateral – média 1990 - 2008

Brasil – China		Brasil – Índia		Brasil – Rússia	
Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação
Mais alta concentração					
Óleos vegetais e animais	Combustíveis minerais	Combustíveis minerais	Combustíveis minerais	Bebidas e Fumo	Alimentos e animais vivos
Menor concentração					
Produtos químicos	Manufaturas classificadas segundo material	Manufaturas classificadas segundo material	Artigos manufaturados diversos	Manufaturas classificadas segundo material	Bebidas e Fumo

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados UN/COMTRADE.

O grau – em alguns momentos relativamente elevado – de concentração da pauta requer uma avaliação de até que ponto isso é peculiaridade nacional ou se existe similaridade com algum padrão internacional. Isso pode ser feito com a ajuda do índice de diversificação das exportações, estimado por:

$$DX_j = \frac{\sum_i |x_{ij} - x_i|}{2}$$

em que:

x_{ij} = razão entre as exportações do produto 'i' no total das exportações do país 'j' e

x_i = razão entre as exportações do produto 'i' no total das exportações mundiais

Esse índice mede a concentração setorial da pauta de exportações, comparando-a com a correspondente em nível mundial. Quanto mais próximo de zero o índice, mais o padrão de comércio do país se parecerá com o padrão de comércio mundial. Os Gráficos a seguir indicam a trajetória desse índice.

Gráfico 11 – Índice de diversificação (ID) Brasil - China

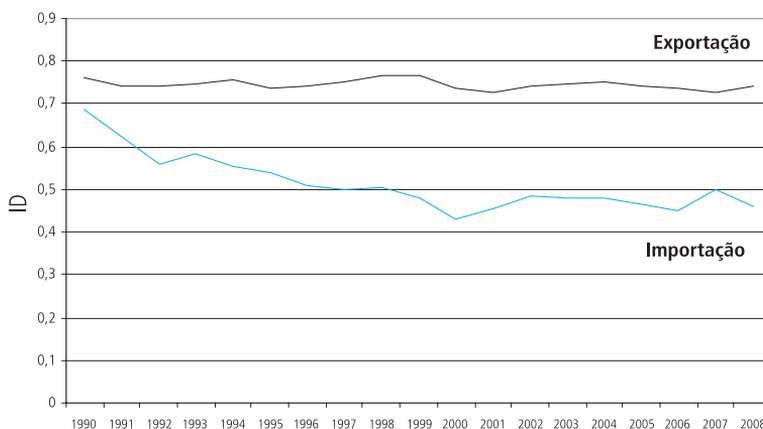


Gráfico 12 – Índice de diversificação (ID) Brasil - Índia

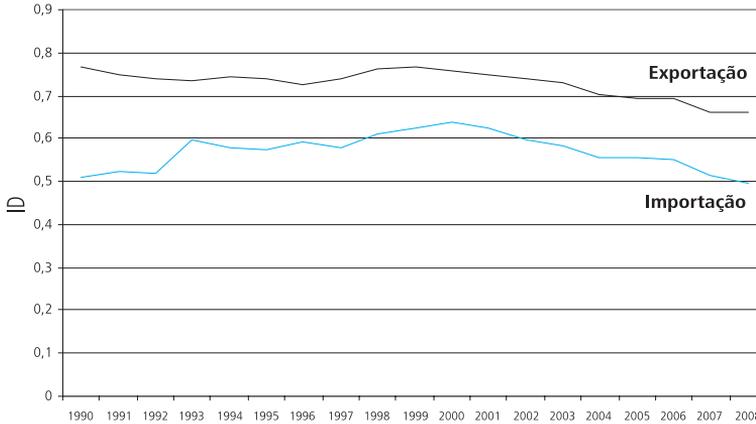
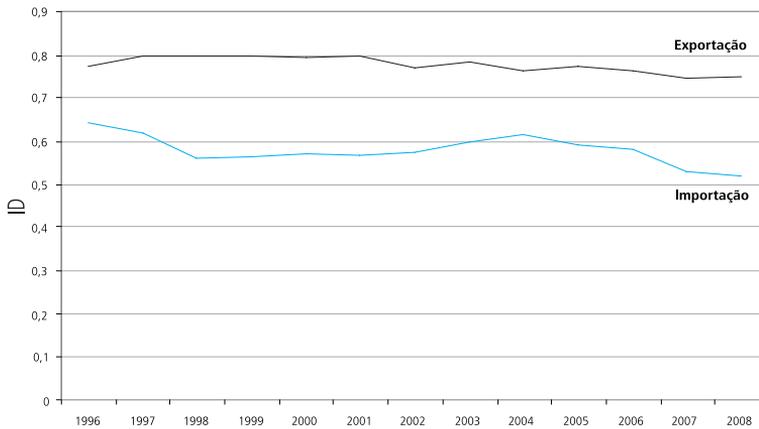


Gráfico 13 – Índice de diversificação (ID) Brasil - Rússia



Esses gráficos mostram que nos três casos a estrutura das exportações brasileiras apresenta padrão bem mais distante do total mundial do que o observado nas importações. No comércio com a China a composição das importações é bastante aproximada ao padrão mundial, enquanto as exportações brasileiras guardam diferença expressiva. De modo geral, o índice de diversificação, tanto das exportações quanto das importações, indica um grau de concentração setorial acima de 50% do observado na média mundial.

Um terceiro indicador de concentração/diversificação é o índice de entropia relativa, dado por:

$$IER_{xi} = \left(\frac{IEA_{xi}}{\max IEA_{xi}} \right)$$

Em que IEA é dado por

$$IEA_{xi} = \sum_j a_{ij} \ln \left(\frac{1}{a_{ij}} \right)$$

sendo

$$\max IEA_{xi} = \ln\left(\frac{1}{a_{ij}}\right)$$

e

a_{ij} = proporção das exportações do produto "i" pelo Brasil ao país "j"

Esse índice varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, menor o peso relativo de cada produto no fluxo bilateral, e consequentemente, menos concentrada a pauta de comércio.

Gráfico 14 – Índice de Entropia Relativa (IER) Brasil - China

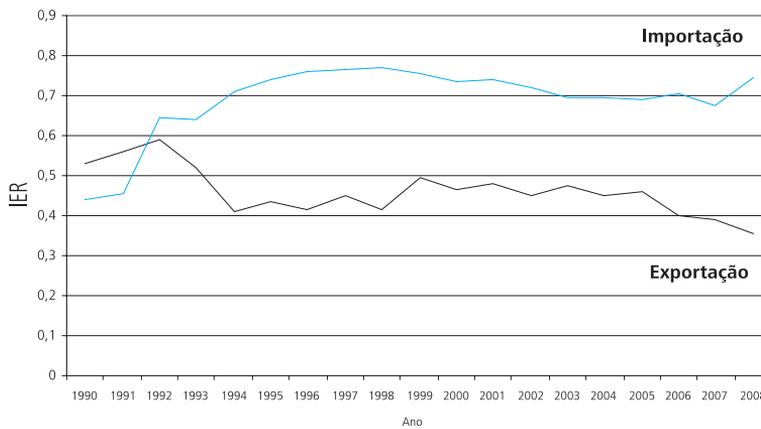


Gráfico 15 – Índice de Entropia Relativa (IER) Brasil - Índia

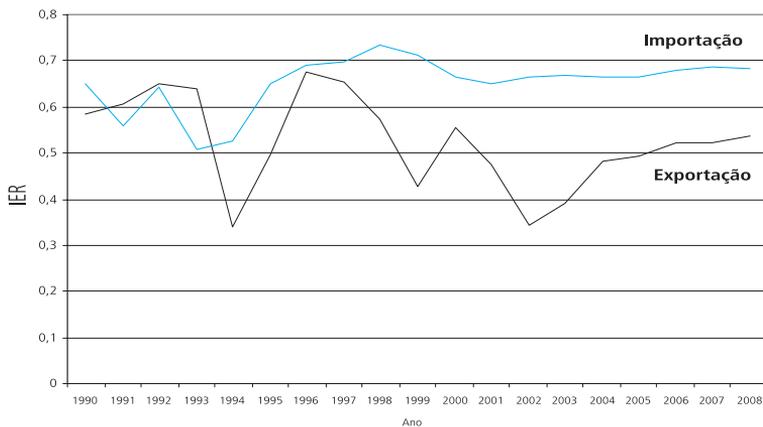


Gráfico 16 – Índice de Entropia Relativa (IER) Brasil - Rússia



Os gráficos acima confirmam que nas relações com os três países as importações brasileiras são mais diversificadas que as exportações, e reiteram as tendências já referidas: maior concentração das exportações e diversificação das importações no comércio com a China, e leve convergência entre os índices de entropia relativa de exportações e importações no comércio com a Índia e com a Rússia.

Os resultados apresentados até aqui mostram graus mais elevados de concentração das exportações brasileiras e indicações de que entre os principais produtos que compõem cada fluxo bilateral existem diferenças, tendo os principais produtos de exportações brasileiros para esses países, componentes mais expressivos de recursos naturais. Resta averiguar até que ponto o conjunto de todos os produtos comercializados também apresenta estas diferenças entre o que é importado e o que é exportado. Este é o tema da próxima seção.

5 – A Similaridade na Composição do Comércio

Nesta seção é analisada a própria composição da estrutura de comércio de cada país, em relação a um parâmetro comum, como forma de identificar semelhanças e, conseqüentemente, potencial de superposição setorial entre as estruturas comerciais de cada um deles.

Um primeiro indicador de semelhanças e diferenças nas pautas comerciais dos países considerados é o Índice de Similaridade de Comércio, expresso por:

$$ISE(ab, c) = \left\{ \sum_i \text{Min}[X_i(ac), X_i(bc)] \right\} * 100$$

em que

$X_i(ac)$ = proporção das exportações do produto 'i' pelo país 'a' para o país ou região 'c' e

$X_i(bc)$ = proporção das exportações do produto 'i' pelo país 'b' para o país ou região 'c'

Quanto mais esse índice estiver próximo de 100, tanto mais expressivo é o grau de similaridade entre as pautas de comércio dos países 'a' e 'b'. No caso do presente exercício, o 'país c' considerado foi o total mundial. Isso permite a avaliação do grau de similaridade na composição das exportações e das importações de cada país, com a estrutura de comércio brasileira. Os gráficos a seguir ilustram os resultados.

Gráfico 17 – Índice de Similaridade do Comércio (ISC) Brasil - China

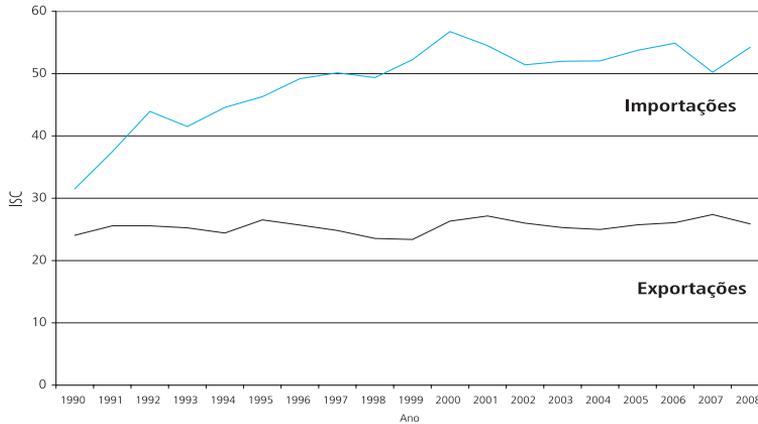


Gráfico 18 – Índice de Similaridade do Comércio (ISC) Brasil - Índia

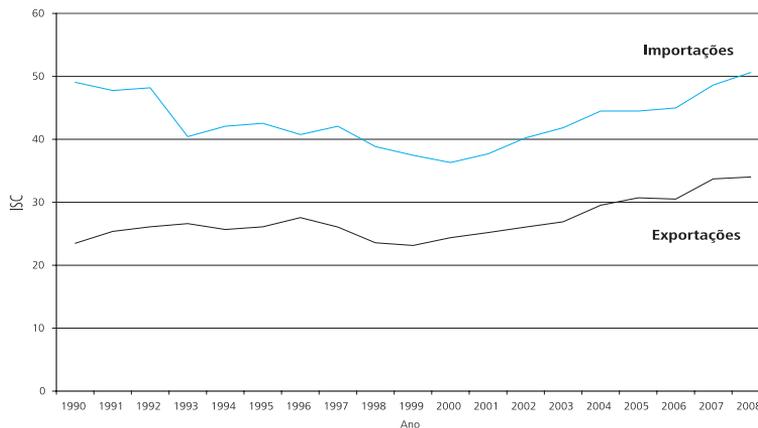
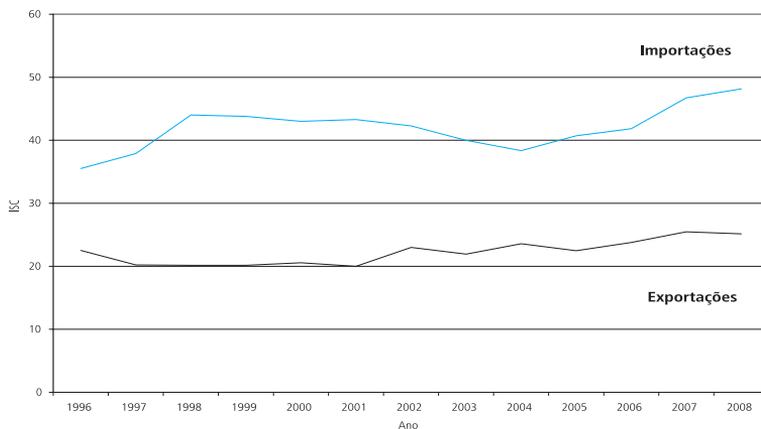


Gráfico 19 – Índice de Similaridade do Comércio (ISC) Brasil - Rússia



Nos casos do comércio com os três países considerados, a estrutura de importação tem grau de semelhança com a estrutura brasileira mais pronunciado que com as exportações. Essa similaridade é mais alta no caso da China, em que o índice se aproxima dos 60%, e, menor, na comparação com a Rússia, em que esse índice não atinge os 50%.

No que se refere à composição das exportações, o grau de semelhança é praticamente tão baixo (inferior a 30%) no caso da China quanto da Rússia. As exportações da Índia são um pouco mais parecidas com as brasileiras, e o índice sugere aumento gradual nesse grau de similaridade, mas tampouco chega aos 40%.

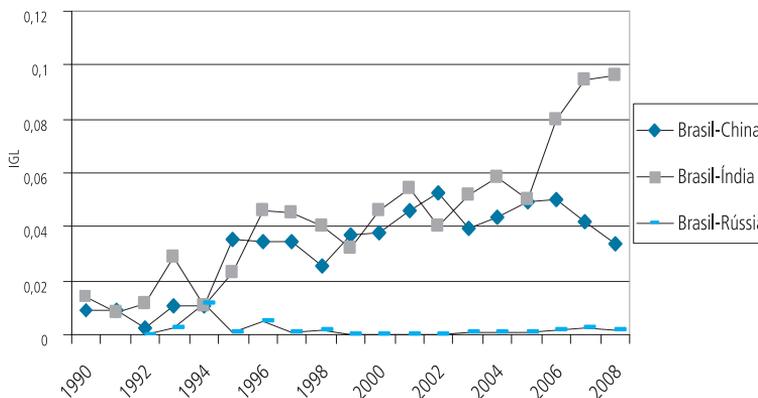
São resultados que sugerem que o potencial para superposição nos fluxos de comércio, levando a transações de tipo intra-setorial, é de fato limitado nas transações entre o Brasil e seus três parceiros.

Essa hipótese é verificada pelo chamado Índice de Grubel-Lloyd, usado para medir especificamente a incidência de transações intra-setoriais no total comercializado entre o Brasil e cada um dos países selecionados, sendo estimado como

$$IGL_{jk} = 1 - \sum_i \frac{|X_{ijk} - M_{ijk}|}{(X_{ijk} + M_{ijk})}$$

Em que X_{ijk} = exportações de produtos do setor 'i' do país 'j', destinados ao país 'k', e M_{ijk} = importações de produtos do setor 'i' do país 'j', provenientes do país 'k'. Esse índice varia entre zero e um. Quanto mais próximo de 1, maior a intensidade de transações intra-setoriais no comércio bilateral.

Gráfico 20 – Índices de Grubel-Lloyd - 1990-2008



O gráfico mostra que as estimativas do Índice Grubel-Lloyd confirmam os resultados anteriores de indicadores de similaridade de composição de fluxos de comércio: o grau de superposição de exportações brasileiras aos demais países BRICs e das importações brasileiras provenientes desses países é baixíssimo. O índice mais expressivo – no comércio com a Índia – não chega a atingir um décimo do comércio bilateral.

Essa baixa similaridade entre fluxos de comércio sugere baixo grau de complementaridade atingido por essas economias e ressalta a relevância de se identificar as vantagens comparativas de cada país.

6 – As vantagens comparativas

A noção de vantagens comparativas está associada à estrutura produtiva e à composição dos custos de cada economia. Uma forma de avaliar sua incidência por setores é a partir da observação dos padrões de comércio efetivamente praticados por cada país. Isso corresponde ao conceito de vantagens comparativas reveladas (VCR), como proposto por B.Balassa.

Os coeficientes de VCR indicam se um país está expandindo seu comércio naqueles produtos em que ele tem um potencial maior. Países que apresentam perfis de VCR similares provavelmente não comercializarão muito entre si, exceto se houver comércio intra-indústria, o que a seção anterior mostrou não ser o caso nas transações entre o Brasil e os demais BRICs.

O índice proposto por Balassa tem a seguinte fórmula:

$$VCR = \frac{\left(\frac{x_{ij}}{X_j} \right)}{\left(\frac{x_{iw}}{X_w} \right)}$$

em que:

x_{ij} = exportações do produto i pelo país j

X_j = total das exportações do país j

x_{iw} = exportações do produto i pelo mundo

X_w = total das exportações do mundo.

O índice VCR é, portanto, a razão entre a proporção de determinado produto na pauta de exportação do país em relação à proporção do mesmo produto na pauta de exportação mundial. Assim, quando a proporção das exportações desse produto no país é maior que a proporção das exportações desse país no mundo, $VCR > 1$, diz-se que o país apresenta vantagem comparativa revelada nesse produto.

Lafay propôs fórmula alternativa. Como as vantagens comparativas são estruturais, é imprescindível a eliminação da influência de fatores cíclicos no seu cálculo, o que é obtido ao se considerar a diferença entre a balança comercial normalizada de cada produto e a balança comercial normalizada geral, com os pesos para cada produto j sendo iguais à sua importância para o comércio, ou seja, igual à soma das exportações e importações do produto j sobre a balança comercial.

Assim, o índice de Lafay (ILF) é calculado da seguinte forma:

$$ILF_j^i = 100 \left(\frac{x_j^i - m_j^i}{x_j^i + m_j^i} - \frac{\sum_{j=1}^N (x_j^i - m_j^i)}{\sum_{j=1}^N (x_j^i + m_j^i)} \right) \frac{x_j^i + m_j^i}{\sum_{j=1}^N (x_j^i + m_j^i)}$$

em que:

x_j^i = exportações do produto j do país i para o resto do mundo

m_j^i = importações do produto j pelo país i do resto do mundo.

Resultados com valores positivos do índice de Lafay indicam a existência de vantagem comparativa em determinado produto. Quanto maior o índice, maior o grau de especialização.

Ainda outro índice, o de Desempenho Exportador Comparado, é uma alternativa aos métodos acima, levando em conta apenas as exportações. Foi desenvolvido por Donges, e é calculado da seguinte forma:

$$IDEC = \frac{\frac{x_{ij}}{X_{iw}}}{\frac{\sum_i x_{ij}}{\sum_i X_{iw}}}$$

em que:

x_{ij} = exportações do produto i pelo país j

X_{iw} = exportações mundiais (ou de outro país ou região em comparação) do produto i

$\sum_i x_{ij}$ = exportações totais do país j

$\sum_i X_{iw}$ = exportações totais mundiais.

Assim como o índice de VCR, se o IDEC for maior que a unidade indica vantagem comparativa, pois significa que o setor i em questão tem participação relativa no total das exportações do país j maior que no mundo (ou região analisada) como um todo.

Um quarto indicador é o índice de especialização das exportações. Trata-se de versão modificada dos índices de vantagem comparativa revelada. Seu cálculo é dado por:

$$IEE = \frac{\frac{x_{ij}}{X_j}}{\frac{m_{ik}}{M_k}}$$

em que:

x_{ij} = exportações do produto i pelo país j

X_j = exportações totais do país j

m_{ik} = importações do produto i pelo país ou região k , de referência

M_k = importações totais da região k .

Enquanto os índices de VCR confrontam as vantagens comparativas de um país j em relação às exportações pelo total do mundo, este índice toma como parâmetro de referência as importações. Um valor do IEE superior à unidade indica que o país em questão apresenta uma vantagem comparativa revelada no produto i .

Conforme visto, cada um desses quatro indicadores tem suas peculiaridades. No presente exercício, para se identificar o que são as vantagens comparativas dos quatro países foram estimados os quatro índices e considerados como resultado de indicação inequívoca de vantagens comparativas aqueles produtos selecionados simultaneamente, com base nos quatro índices.

Além disso, e como dito acima, a noção de vantagens comparativas está relacionada com processos produtivos e estruturas de custos. Esses não são atributos que mudem de forma significativa segundo variações conjunturais. Eles refletem mais processos de acomodação das estruturas em períodos mais longos de tempo.

A partir dessa percepção preferiu-se buscar as indicações de vantagens comparativas em intervalos de tempo consideráveis. Com isso, os resultados são mostrados para dois pontos no tempo: a média do período 1990-1992, e a média do período 2006-2008. É um intervalo de tempo suficiente para se observarem alterações nas estruturas produtivas e, conseqüentemente, nas condições de competição de cada economia.

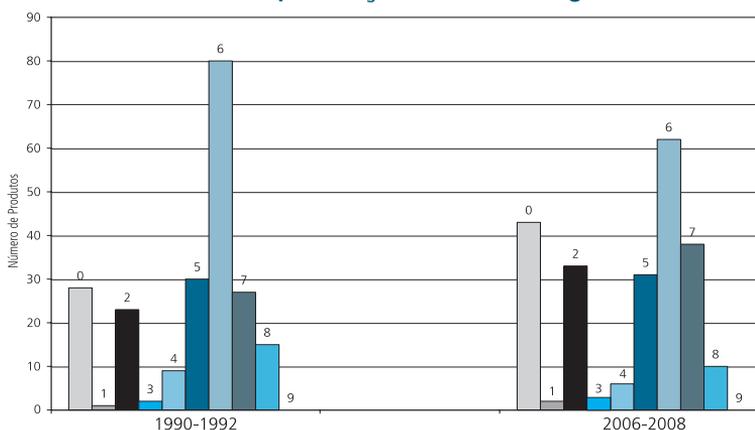
**Tabela 19 - Brasil - indicação de vantagem comparativa
(números de itens a 5 dígitos por Seção da SITC)**

Seção	1990-1992	2006-2008
0	28	43
1	1	2
2	23	33
3	2	0
4	9	6
5	30	31
6	80	62
7	27	38
8	15	10
9	0	0
TOTAL	215	225

Fonte: ver texto.

Segundo a Tabela 19, foram identificados pouco mais de 200 produtos em relação aos quais o Brasil tem vantagens comparativas. A maior parte deles está concentrada nas Seções 0 (produtos alimentícios e animais vivos), 2 (materiais crus não-comestíveis), 5 (produtos químicos), 6 (manufaturas classificadas por material) e 7 (máquinas e material de transporte). No primeiro período essas Seções correspondiam a 87,4% do total dos casos identificados; no segundo período esse percentual foi de 92,0%, indicando consolidação ainda mais pronunciada. O gráfico a seguir ilustra a evolução.

Gráfico 21 – Brasil: vantagem comparativa revelada por seção SITC - 5 dígitos



Fica claro, a partir do gráfico, que nesses dezoito anos houve aumento do número de produtos em que o país tem vantagem comparativa nas Seções 0 (o aumento mais expressivo), 2 e 7. E redução desse número nas Seções 4, 6 (a maior redução) e 8.

Procurando identificar – naquelas seções SITC em que foram constatadas claras indicações de ganhos de vantagem comparativa em comparação com o período inicial – os grupos de produtos nos quais em 2006-2008 o Brasil apresentava vantagens comparativas, tem-se o seguinte:

Na Seção 0, 49% dos casos referem-se aos grupos 011 (carne fresca ou congelada), 057 (frutas frescas), 058 (preparações de frutas) e 081 (ração animal). Na Seção 2, metade dos casos estão nos grupos 248 (madeira), 278 (outros minerais em bruto), 287 (minerais de metais comuns e seus concentrados) e 291 (produtos animais em bruto). Na seção 5, metade dos casos está distribuída entre os grupos 511 (hidrocarbonetos), 516 (outros produtos orgânicos), 522 (produtos inorgânicos) e 523 (sais). Na seção 6, os resultados são mais pulverizados, com dois terços dos casos distribuídos por 12 grupos, nenhum deles com peso superior a 7%. E na Seção 7, 61% dos casos são encontrados nos grupos 713 (motores de combustão interna), 716 (aparelhos elétricos e suas partes), 718 (máquinas geradoras de energia), 721 (máquinas agrícolas), 773 (equipamento para distribuição de eletricidade), 775 (aparelhos para uso doméstico), 783 (veículos automotores), 784 (peças e acessórios para automóveis) e 792 (aeronaves).

Análise semelhante é feita para os demais BRICs. A Tabela 20 mostra os principais resultados para o caso da China.

**Tabela 20 – China – Indicação de vantagens comparativas
(número de produtos a 5 dígitos da SITC)**

Seção	1990-1992	2006-2008
0	49	26
1	2	0
2	38	21
3	7	5
4	5	3
5	47	59
6	99	188
7	15	81
8	115	164
9	1	0
TOTAL	378	547

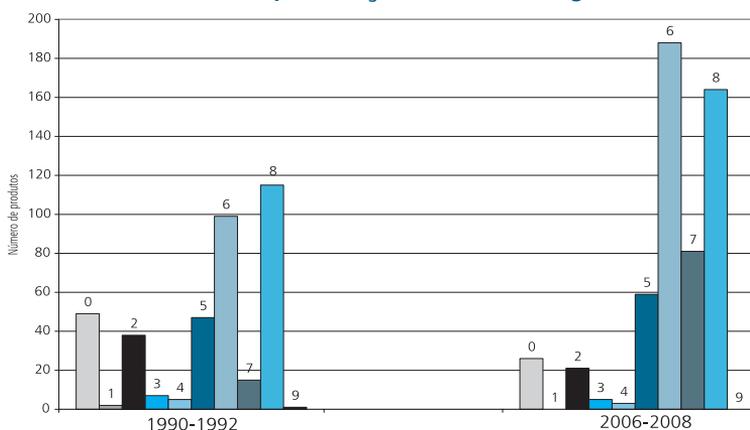
Fonte: ver texto.

Uma comparação entre as Tabelas 19 e 20 indica, como primeira diferença, o número total de produtos em relação aos quais há indicação de vantagens comparativas. Já no início dos anos 90 esse número era bem superior ao brasileiro, e aumentou significativamente no final da década seguinte. Em 2006-2008 a China tinha indicações de vantagens comparativas em relação a um conjunto de produtos (547) que superava em mais do dobro o número observado (225) para o caso brasileiro.

Outra diferença notável é a concentração – no caso chinês – dessas vantagens comparativas em produtos manufaturados: em 2006-2008 não menos de 64% desses produtos encontravam-se nas Seções 6 (manufaturas segundo o material) e 8 (manufaturas diversas). Se consideradas as Seções 5 (produtos químicos) e 7 (máquinas e material de transporte) este percentual atinge os 90%, sendo ainda mais notável quando se considera que as quatro seções correspondiam a 73% dos casos no início da década anterior.

O gráfico a seguir ilustra a evolução.

**Gráfico 22 – China: vantagem comparativa
revelada por Seção SITC - 5 dígitos**



O gráfico confirma a incidência relativa de casos de vantagens comparativas nas seções 6 e 8, mas mostra também a notável evolução deste indicador nas quatro seções que correspondem ao conjunto de produtos manufaturados entre os dois períodos.

As seções SITC em que foram constatadas indicações de ganhos de vantagem comparativa em relação ao período inicial – seções 5 a 8 – indicam os seguintes grupos de produtos como os mais expressivos:

Na Seção 5, 54% dos casos correspondem aos grupos de produtos 522 (elementos químicos inorgânicos), 523 (outros químicos inorgânicos) e 541 (produtos farmacêuticos e medicinais). Na Seção 6, 48% dos casos pertencem aos grupos 651 (fios têxteis), 653 (tecidos de materiais têxteis manufaturados), 657 (tecidos especiais), 658 (artigos confeccionados de matérias têxteis), 697 (equipamentos domésticos de metais comuns) e 699 (manufaturas de metais básicos).

Na Seção 7, 60% dos casos correspondem aos grupos 745 (outras máquinas, ferramentas e aparelhos mecânicos), 751 (máquinas de escritório), 752 (aparelhos para processamento de dados), 764 (equipamento de telecomunicações), 775 (aparelhos de uso doméstico), 778 (máquinas e aparelhos elétricos) 785 (motocicletas e velocípedes) e 793 (barcos e navios). E na seção 8, 53% dos casos são encontrados nos grupos 842 (roupa feminina), 843 (roupa masculina), 845 (artigos de tricô e crochê), 846 (acessórios de vestir), 893 (artigos de plástico) e 899 (manufaturas diversas).

A Índia representa um caso intermediário entre o brasileiro e o chinês. Já no início dos anos 90 o número de produtos com indicação de vantagens comparativas era maior que o observado no Brasil em 2006-8, e esse número aumentou em proporção bem mais pronunciada que no caso brasileiro, correspondendo nos últimos anos a uma vez e meia o número correspondente no Brasil.

**Tabela 21 – Índia – Indicação de vantagens comparativas
(número de produtos a 5 dígitos da SITC)**

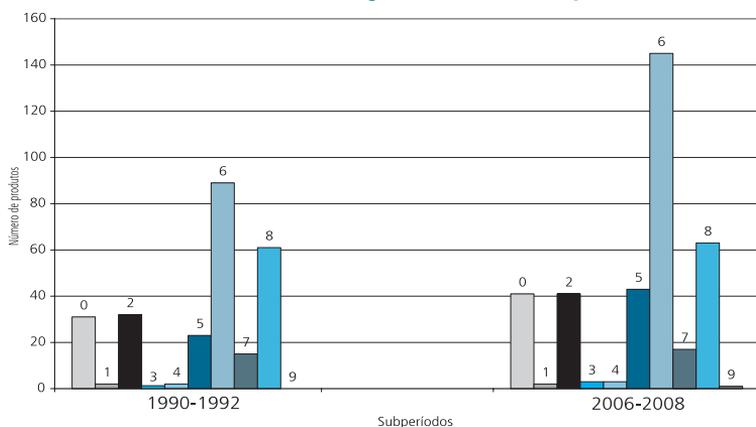
Seção	1990-1992	2006-2008
0	31	41
1	2	2
2	32	41
3	0	3
4	2	3
5	23	43
6	89	145
7	15	17
8	61	63
9	0	1
TOTAL	255	359

Fonte: ver texto.

Na Índia, como na China, a maior parte (58%) dos produtos com indicação de vantagens comparativas está concentrada nas Seções 6 (manufaturas segundo o material) e 8 (manufaturas diversas).

O gráfico a seguir mostra sua evolução. É notável que além das duas Seções, também se observa que entre os dois períodos houve aumento (em menor proporção) do número de produtos com vantagens comparativas nas Seções 0 (produtos alimentícios e animais vivos), 2 (materiais crus não-comestíveis) e 5 (produtos químicos), o que indica alguma semelhança com os resultados para o Brasil.

Gráfico 23 – Índia: vantagem comparativa revelada por Seção SITC - 5 dígitos



As seções SITC em que foram constatadas indicações de ganhos de vantagem comparativa em relação ao período inicial indicam os seguintes grupos de produtos como os mais expressivos:

Na Seção 0, 54% dos itens estão centrados em 056 (raízes e tubérculos), 057 (frutas frescas e secas), 061 (açúcar e mel), 075 (especiarias) e 081 (ração animal). Na Seção 2, 51% correspondem a 263 (algodão), 278 (outros minerais em bruto), 287 (minérios e concentrados) e 297 (materiais vegetais em bruto). 57% dos produtos da Seção 5 estão em 511 (hidrocarbonetos), 514 (compostos de nitrogênio), 516 (outros químicos orgânicos), 522 (elementos químicos inorgânicos) e 523 (outros químicos inorgânicos).

Na Seção 6, 49% dos produtos estão em 651 (fios têxteis), 652 (tecidos de algodão), 654 (outros tecidos de fibras têxteis), 657 (tecidos especiais), 658 (artigos têxteis), 659 (tapetes), 697 (equipamentos domésticos de metais comuns). Na Seção 8, 51% dos casos referem-se a 842 (roupa feminina), 843 (roupa masculina) e 844 (artigos diversos de vestuário).

O caso da Rússia é um pouco distinto dos demais, uma vez que os dados só estão disponíveis a partir de meados da década de 90. Com isso, só foi possível uma comparação dos períodos 'média de 1996-98' e 'média de 2006-2008'.

Tabela 22 – Rússia – Indicação de vantagens comparativas (número de produtos a 5 dígitos da SITC)

Seção	1990-1992	2006-2008
0	0	3
1	0	0
2	35	20
3	6	6

Seção	1990-1992	2006-2008
4	1	1
5	40	31
6	45	31
7	7	8
8	5	2
9	0	1
TOTAL	139	103

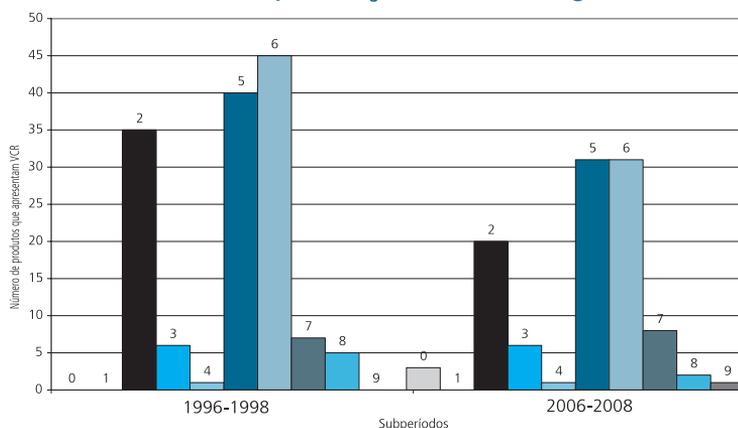
Fonte: ver texto.

A primeira peculiaridade do caso russo, e que o difere dos demais BRICs, é a redução no número de produtos em relação aos quais há indicação de vantagens comparativas. E isso ocorre sem grandes alterações da concentração setorial: nos dois períodos 60% dos produtos identificados com indicação de vantagens comparativas estão concentrados nas Seções 5 (produtos químicos) e 6 (manufaturas segundo o material). A outra Seção com destaque (embora com menor expressão e igualmente com redução de número de produtos entre os dois períodos) é a Seção 2 (materiais em bruto, não comestíveis). O gráfico a seguir ilustra esses resultados.

As seções SITC em que foram constatadas indicações de ganhos de vantagem comparativa em relação ao período inicial indicam os seguintes grupos de produtos como os mais expressivos:

Na Seção 2, 55% dos itens correspondem a 233 (borracha sintética), 247 (madeira em bruto), 248 (madeira trabalhada) e 251 (papel e aparas). Na Seção 5, 72% dos produtos estão em 511 (hidrocarbonetos), 512 (alcoóis, fenois e derivados), 522 (elementos químicos inorgânicos), 523 (outros químicos inorgânicos) e 562 (fertilizantes). E na Seção 6, 45% dos casos referem-se a 671 (ferro fundido, esponjoso e aço), 672 (lingotes e outras formas primárias de ferro ou aço), 682 (cobre) e 684 (alumínio).

Gráfico 24 – Rússia: vantagem comparativa revelada por Seção SITC - 5 dígitos



Resumindo os resultados em relação aos indicadores de vantagens comparativas, pode-se dizer, primeiro, que há uma clara hierarquia em que a China é a economia com maior número de itens

em que é competitiva. Este número aumentou em forma expressiva desde o início da década passada, e tem a peculiaridade de ser concentrado em produtos estritamente manufaturados.

A Índia tem igualmente vantagens comparativas em manufaturas, mas – como o Brasil – também é competitiva em produtos com grau de transformação mais baixo. Uma diferença entre estes dois países é que a Índia aumentou o número de itens em que é competitiva em proporção mais pronunciada que o Brasil, e tem incidência maior no setor manufatureiro. O caso mais diferente nesse conjunto de países é a Rússia, que perdeu competitividade entre os dois períodos considerados.

7 – Os ganhos e perdas entre os BRICs na disputa por mercados

É frequente a percepção de que as exportações brasileiras têm perdido participação em alguns mercados importantes, como os EUA, Argentina e México, entre outros, e há diversas análises que relacionam esta perda de participação a ganhos por parte de outros países em desenvolvimento, em particular o dinamismo exportador chinês.

Para avaliar a extensão do processo foram feitas estimativas para treze mercados selecionados, para o período compreendido entre 1995 e 2008.

Tabela 23 - Ganhos e perdas do Brasil em relação aos demais BRICs, em mercados selecionados - 1995-2008 (US\$ milhões)

Mercados/ Concorrentes	Em relação à China		Em relação à Índia		Em relação à Rússia	
	Brasil Ganhos-Perdas	China Ganhos-Perdas	Brasil Ganhos-Perdas	Índia Ganhos-Perdas	Brasil Ganhos-Perdas	Rússia Ganhos-Perdas
EUA	4.162	143.319	6.435	7.711	2.706	1.268
México	849	9.978	1.753	275	2.815	48
Europa Ocidental (1)	268	144.462	5.688	8.763	13.142	29.317
Europa Oriental (2)	1.182	38.514	2.196	1.043	1.973	6.155
América Latina (3)	-698	36.551	3.428	2.102	13.656	2.573
América do Sul (4)	665	17.019	7.029	1.224	13.049	2.135
Mercosul (5)	-673	10.787	6.084	869	7.773	1.775
América Central (6)	-9	696	270	23	369	-18
América do Norte (7)	4.676	145.657	6.350	5.500	5.027	1.360
Caribe (8)	35	224	73	23	83	-0,2
Ásia (9)	6.295	137.649	4.984	3.155	10.247	17.114
África (10)	564	11.046	689	1.635	1.236	198
Oceania (11)	-91	17.191	3	453	244	37
Total (12)	13.585	512.462	27.286	21.824	45.374	56.302

Notas:

- (1) Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia
- (2) Eslováquia, Estônia, Hungria, Lituânia, Polónia, República Checa e Ucrânia
- (3) Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
- (4) Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela
- (5) Argentina, Paraguai e Uruguai
- (6) Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá
- (7) Canadá, Estados Unidos e México
- (8) Cuba, Jamaica, República Dominicana e Trinidad & Tobago
- (9) Cingapura, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão e Paquistão
- (10) África do Sul, Angola, Argélia, Congo, Egito, Etiópia, Líbia, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Senegal, Sudão, Tunísia, Quênia e Zâmbia
- (11) Austrália e Nova Zelândia
- (12) Corresponde à soma dos valores de Europa Ocidental, Europa Oriental, América do Sul, América Central, América do Norte, Caribe, Ásia, África e Oceania

Os dados foram processados segundo a classificação de produtos a cinco dígitos. O método consistiu, essencialmente, em identificar cada produto em que houve ganho de participação da exportação brasileira para cada mercado entre aqueles dois anos, e, simultaneamente, perda de participação de cada produto por parte da China, Índia e Rússia, em separado. A isso chamamos de 'ganho' por parte do Brasil e correspondente 'perda' por parte de cada um desses países. Esta variação na participação foi medida, em termos de valor, aplicando-se o diferencial de participação sobre o valor efetivamente exportado pelo Brasil para cada mercado em 2008.

De modo semelhante, foram identificados os produtos em que houve perda de participação brasileira e ganho paralelo por parte de cada um dos demais BRICs. Esta é a estimativa mais próxima ao conceito de 'desvio de comércio'⁶: em que produtos do Brasil perderam espaço, enquanto outros fornecedores foram favorecidos.

Não é possível afirmar, a esse nível de agregação, que a perda de mercado por parte do Brasil tenha sido efetivamente ou predominantemente provocada pela concorrência dos produtos dos demais BRICs. Tampouco que as 'perdas' registradas por parte dos três parceiros sejam devidas ao desempenho brasileiro. Mas a simultaneidade de 'ganhos' e 'perdas' assim definidos dá ideia aproximada das magnitudes envolvidas em cada caso.

Segundo os resultados mostrados na Tabela 23, o Brasil teve entre 1995 e 2008 'ganhos de mercado' em relação aos três outros BRICs, variando entre US\$ 13 bilhões em relação à China e US\$ 45 bilhões em relação à Rússia, o que significa que existem produtos para os quais as exportações brasileiras ganharam participação de mercado, ao mesmo tempo em que a oferta dos outros três países perdeu espaço. Há mercados – como (de forma preocupante) o Mercosul, a América Central e a Oceania – em que se observam perdas líquidas na comparação com a China, mas de modo geral houve, nesses treze anos, um 'ganho de mercado'.

⁶ Embora este conceito tenha sido originalmente formulado em termos de processos de integração regional, o que não, evidentemente, é o caso aqui.

A questão relevante é que a magnitude dos ganhos líquidos por parte do Brasil é ínfima, se comparada aos ganhos líquidos da China: US\$ 13 bilhões, contra US\$ 512 bilhões. Isso significa dizer que neste período foram criadas oportunidades de exportação, que o Brasil soube aproveitar em parte, mas a China foi muitíssimo mais beneficiada, aumentando sua parcela de mercado onde o Brasil sofreu retração em valores bem mais expressivos em todos os mercados. E isso foi particularmente marcante nos principais mercados: EUA, Europa Ocidental e Ásia.

No caso da concorrência com a Índia o resultado é mais favorável ao Brasil, com um valor líquido total de 'ganhos' mais expressivo, tanto em relação ao observado na comparação com a China quanto em relação aos 'ganhos' líquidos indianos. Não deveria surpreender o fato de as vantagens brasileiras estarem mais concentradas na América Latina. Em relação à Rússia, os 'ganhos' brasileiros são menores que os 'ganhos' russos, e não surpreende que isso esteja relacionado ao comércio com a Europa Ocidental e Ásia, tradicionais mercados para os produtos energéticos russos.

A Tabela 24 mostra o número de produtos (a 5 dígitos de classificação) envolvidos em cada caso.

**Tabela 24 - Número de produtos (5-dígitos)
com ganhos e perdas de mercado - 1995 - 2008**

Mercados/ Concorrentes	Em relação à China		Em relação à Índia		Em relação à Rússia	
	Ganho	Perda	Ganho	Perda	Ganho	Perda
EUA	93	365	193	239	371	78
México	95	168	228	78	353	6
Europa Ocidental	83	409	163	321	392	160
Europa Oriental	51	80	86	41	65	45
América Latina	207	497	453	247	681	54
América do Sul	287	424	542	189	720	32
Mercosul	297	349	509	141	625	22
América Central	159	140	269	25	312	2
América do Norte	88	399	218	285	452	82
Caribe	41	46	71	14	86	1
Ásia	55	344	125	239	297	78
África	35	79	63	76	196	8
Oceania	19	171	65	114	138	26

Fonte: tabulações próprias a partir da base de dados UN/COMTRADE.

Na comparação com a China, o número de produtos em que este país deslocou produtos brasileiros é bastante superior ao número de itens em que o Brasil ganhou mercado, o que pode ser observado de forma sistemática em todos os mercados considerados.

Na competição com a Índia os resultados são mais variados, com o número de produtos maior em alguns mercados em que o Brasil ganhou espaço e menor em outros. De forma coerente com os dados da Tabela 23, a predominância dos ganhos brasileiros é nítida na América Latina.

A comparação com a Rússia é distinta das anteriores. O número de produtos com os quais o Brasil tem ganhado participação com perda russa é sistematicamente maior que na situação inversa, e isso se observa em todos os mercados. No entanto, os resultados da Tabela 23 indicam que houve ganho líquido em valor mais elevado por parte daquele país. Isso é indicativo da importância de se considerar os preços dos itens envolvidos em cada caso, algo que transcende os objetivos do presente trabalho.

8 – Considerações finais

Este artigo mostrou indicações de que o conjunto dos países BRICs tem indiscutível peso crescente na economia mundial. São participantes que não podem ser desconsiderados nas análises de potencial econômico, assim como nas análises das relações bilaterais e regionais.

Ao concentrar o foco nos vínculos comerciais entre esses países identifica-se um conjunto de peculiaridades.

Eles não compõem um conjunto homogêneo, como tampouco é semelhante a relação do Brasil com cada um deles. Com a Índia e a Rússia o padrão de comércio brasileiro é peculiar, e cada vez menos semelhante à estrutura de comércio desses países com o resto do mundo. Com a China, no entanto, o comércio brasileiro é cada vez mais parecido com o padrão geral, o que indica que a importância crescente dos vínculos bilaterais é mais provavelmente parte de um movimento geral daquele país.

Existe baixa similaridade na composição das exportações brasileiras em comparação com a dos outros três países, com o que é menor a probabilidade de transações ocorrerem nos mesmos setores.

A economia brasileira apresenta vantagens comparativas, em número de produtos, inferior às da China e às da Índia, o que por si só se impõe como desafio à política econômica. De fato, ao se considerar a presença de produtos desses países em mercados selecionados constata-se que os ganhos brasileiros, em termos de maior participação, em detrimento dos produtos dos demais BRICs, foram bem menores que a situação inversa. Vale ressaltar, mesmo que de forma imprecisa, que os maiores ganhos brasileiros estiveram centrados na América Latina, em comparação com a Índia e a Rússia, mas foi precisamente aí onde se registraram as maiores perdas para a China. E o Brasil teve desempenho menos favorável nos principais mercados (EUA, Europa e Ásia).

O conjunto de indicadores apresentados aqui busca sistematizar as semelhanças e as diferenças entre os países do chamado grupo BRICs, assim como é sugestivo nas áreas onde se deveria concentrar a ação política, caso haja interesse na intensificação das relações comerciais entre esses países e na consolidação de um padrão mais eficiente de competitividade da produção brasileira.

Referências bibliográficas

- Balassa, B. (1965), "Trade liberalisation and revealed comparative advantage", *The Manchester School*, N° 33, p. 99-123.
- Brulhart, M. (2002), "Marginal intra-industry trade: towards a measure of non-disruptive trade expansion", *Frontiers of research in intra-industry trade*, P.J. Lloyd e H. Lee (orgs.), Palgrave-Macmillan.
- Donges, J. e outros (1982), "The second enlargement of the community", *Kieler Studien*, N° 171, Tübingen, Alemanha.
- Fels, G. e E. J. Horn (1972), "Der Wandel der Industriestruktur im Zuge der wirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer", *Die Weltwirtschaft*, vol.1, p.107-128, Tübingen.
- Ferto, I. e L.J. Hubbard (2003), *The Dynamics of agri-food trade patterns – The Hungarian case*, documento apresentado na 25th International Conference of Agricultural Economists – IAAE, (South Africa).
- Finger, J.M. (1975), "Trade overlap and intra-industry trade", *Economic Inquiry*, N° 13, p. 581-589
- Finger, J. M. e M. E. Kreinin (1979), "A Measure of 'export eimilarity' and it's possible uses", *The Economic Journal*, vol. 89, N° 356, p. 905–912.
- Greenaway, D. e C. Milner (1993), *Trade and industrial policy in developing countries: a manual of policy analysis*, The Macmillan Press.
- Grubel, H. e P. J. Lloyd (1975), *Intra-industry trade*, The Macmillan Press.
- Hirschman, A. O. (1964), "The Paternity of an index", *The American Economic Review*, vol. 54, N° 5, p. 761.
- Hoekman, B., P. English e A. Matoo (2003), *Development, trade and the WTO: a handbook*, The World Bank.
- Laaser, C. F. e K. Schrader (2002), "European integration and changing trade patterns", *Kiel Working Paper*, N° 1088, Kiel Institute of World Economics.
- Lafay, G. (1992), "The Measurement of revealed comparative advantage", *International Trade Modeling*, M. G. Dagenais e P. A. Muet (orgs.), Londres, Chapman & Hill.
- Marvel, H. P e E. J. Ray, (1987), "Intraindustry trade: sources and effects on protection", *The Journal of Political Economy*, vol. 95, N° 6.
- Marwah, K. (1995), "Shifts in the multilateral trade structure of Canada and Índia: market share, trade entropy and growth", *Carleton Economics Papers*, CEP 95-05.
- Michaely, M. (1996), "Trade preferential agreements in Latin America: An ex-ante assessment", *Policy Research Working Paper*, N° 1583, The World Bank.
- Mikic, M., J. Gilbert (2007), *Trade statistics in policymaking: a handbook of commonly used indices and indicators*, Bangkok, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), United Nations Publication.

Resende, M. e H. Boff (2002), "Concentração Industrial", D. Kupfer e L. Hasenclever (orgs.), *Economia Industrial*, Rio de Janeiro, Elsevier.

Theil, H. (1971), *Principles of econometrics*, London, North-Holland, London.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2008), *Unctad Handbook of Statistics 2008*, United Nations.

Utkulu, U. e D. Seymen (2004), *Revealed comparative advantage and competitiveness: evidence from Turkey vis-à-vis the EU/15*, documento apresentado no EUROPEAN TRADE STUDY GROUP 6TH ANNUAL CONFERENCE, (Nottingham).

Yilmaz, B. (2008), "Foreign trade specialization and international competitiveness of Greece, Portugal, Spain, Turkey and the Eu-12", *Center for European Studies Working Paper Series*, N° 166, Center for European Studies.

Yilmaz, B. e S.J. Ergun (2003), "The Foreign trade pattern and foreign trade specialization of candidates of the European Union". *Ezoneplus Working Paper*, N° 19.

Zaghini, A. (2003), "Trade advantages and specialisation dynamics in acceding countries". *European Central Bank Working Paper Series*, N° 249, European Central Bank.

A competitividade do Brasil e da China no mercado norte-americano: 2000-2008¹

Marina Filgueiras²

Honorio Kume³

1 - Introdução

O extraordinário aumento das exportações mundiais da China, que passaram de US\$ 434 bilhões, em 2000, para US\$ 1.510 bilhões, em 2007, tem gerado preocupações a respeito do grau de competição que a China exerce sobre as exportações dos demais países, o que tem estimulado diversos estudos acerca deste tema.

Chami Batista (2005) estende o método de “constant-market-share” com o objetivo de atribuir os ganhos e as perdas de competitividade de um país a seus competidores em determinado mercado. Ele conclui que aproximadamente um terço da perda de competitividade do Brasil no mercado norte-americano entre 1992 e 2004 é explicado pelo desempenho da China, principalmente em calçados e mobiliário de madeira.

Schott (2006) mostra que, entre 1972 e 2001, a estrutura das exportações chinesas tornou-se mais similar à dos países da Ásia, do Caribe e da América Latina, principalmente em setores intensivos em trabalho, tais como calçados, têxtil e vestuário. No entanto, o preço médio dos produtos chineses é geralmente inferior, indicando que a vantagem competitiva chinesa localiza-se em produtos de qualidade inferior ou de maior eficiência devido a salários bastante reduzidos. Em trabalho posterior, Schott (2008) obteve o mesmo resultado em relação aos países da OECD e que, em comparação com os demais exportadores, a China apresenta um grau de similaridade acima do esperado pelo seu nível de renda. O diferencial de preços entre os produtos da OECD e os chineses é crescente na década de 1990, mostrando que estes países atenuam a pressão chinesa se especializando nos mesmos produtos, mas com qualidade superior.

Feenstra e Kee (2007) estimam que, entre 1990 e 2001, a variedade das exportações chinesas para o mercado norte-americano aumentou de 42,1% para 63,3%, enquanto a mexicana, apesar de favorecida pelas preferências tarifárias do Nafta, cresceu apenas de 52,4% para 66,7%.

Kiyota (2008) estima que, no período 2002-2006, a variedade das exportações da China e dos EUA no mercado japonês é bastante idêntica, mas a qualidade do produto norte-americano é superior à chinesa.

¹ Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Marta Castilho, Pedro Miranda e Renato Baumann.

² Do IPEA, no período em que o trabalho foi desenvolvido.

³ Do IPEA e da UERJ. E-mail: honorio.kume@ipea.gov.br.

O objetivo deste trabalho é avaliar a competição exercida pela China sobre as exportações brasileiras no mercado norte-americano no período 2000-2008, com base no número de produtos exportados e nos indicadores de similaridade, de qualidade e de variedade.

A análise desses indicadores permitirá responder três questões:

- a) a estrutura das exportações chinesas tem se tornado mais semelhante à do Brasil, aumentando a competição com os produtos brasileiros?
- b) os exportadores brasileiros, a exemplo dos competidores da OECD, têm contornado a forte competição chinesa elevando a qualidade dos seus produtos?
- c) a variedade dos produtos exportados pelo Brasil é diferente da chinesa?

Além desta breve introdução, o trabalho está dividido em três seções. Na Seção 2, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados nos cálculos dos índices de similaridade, de qualidade e de variedade das exportações e a fonte dos dados. Na Seção 3, são apresentados os resultados. Na Seção 4, estão resumidas as principais conclusões.

2 - Procedimentos metodológicos e fonte de dados

A estrutura de especialização da produção do Brasil e da China no modelo de Heckscher-Ohlin de dois fatores capital (K) e trabalho (L) é ilustrada na Figura 1 – diagrama de Lerner – no caso de três bens X, Y e Z. As isoquantas correspondem à produção equivalente a um real de cada bem. A isocusto equivalente ao gasto de um real é desenhada supondo que o preço relativo do trabalho na China é menor do que a do Brasil⁴. Os pontos A, B e C representam as combinações ótimas de fatores de cada bem (tangência entre a isoquanta e a isocusto, ambas de valores unitários), indicando que o bem X é relativamente mais intensivo no uso de capital e o bem Y mais intensivo em trabalho. Assim, temos dois cones de diversificação I e II.

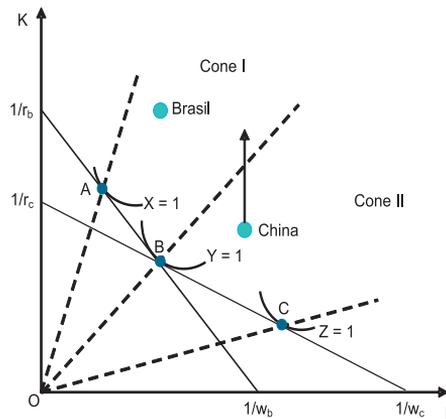
Supondo que a dotação de fatores do Brasil localiza-se no cone I, o Brasil se especializará na produção dos bens X e Y. A produção de Z não seria viável, pois dado o preço relativo do trabalho, a produção desse bem equivalente a um real implicaria despesa mais elevada. A China se especializará na produção dos bens Y e Z. Portanto, a competição entre o Brasil e a China ocorreria apenas no bem Y.

No entanto, o expressivo aumento da renda per capita chinesa no período recente⁵ é um indicador que a dotação relativa de capital por trabalhador está se elevando conforme mostrado na Figura 1. Assim, possivelmente, a China está se deslocando para o cone I tornando a estrutura de produção mais semelhante à do Brasil e acirrando a competição entre ambos.

⁴ Em 2008, a população da China era de 1.325.640 pessoas e a do Brasil de 191.972 (Banco Mundial, 2009).

⁵ Segundo o Banco Mundial (2009), a renda per capita medida pela paridade do poder de compra do Brasil passou de US\$ 6.810, em 2000, para US\$ 10.070, em 2008, enquanto a da China de US\$ 2.940 para US\$ 6.020, nos respectivos anos.

Figura 1 -- Estrutura de especialização do Brasil e da China no modelo de Heckscher-Ohlin



Para verificar essa hipótese foi calculado o índice de similaridade das exportações entre os dois países no mercado norte-americano, seguindo a metodologia de Finger e Kreinin (1970):

$$ISE_{tBC} = \sum_i \min(c_{tiB}, c_{tiC})$$

onde

ISE_{tBC} = índice de similaridade das exportações do Brasil e da China para os EUA no ano t;

c_{tiB} = participação do produto i na pauta de exportação do Brasil para os EUA no ano t; e

c_{tiC} = participação do produto i na pauta de exportação da China para os EUA no ano t.

Se a pauta de exportação de ambos tiver distribuição idêntica, o ISE será igual a um. Ao contrário, se o Brasil e a China exportarem produtos diferentes, a participação do produto i no total exportado será sempre zero em um dos países e o ISE será nulo.

Na medida em que o ISE aumenta, o exportador pode atenuar a maior competição mudando a qualidade (diferenciação vertical) ou alterando algumas características específicas do produto para criar nova variedade (diferenciação horizontal).

No modelo de comércio em concorrência monopolística de Krugman (1979), países maiores obtêm ganhos em função de economias de escala e exportam maior variedade de produtos (margem extensiva). Assim, a China deveria exportar maior variedade de bens que o Brasil.

O modelo de "quality-ladder" (Grossman e Helpman, 1991) assume que o Brasil exportaria produtos de melhor qualidade que a China devido a sua maior renda per capita.

Para medir a qualidade e a variedade dos produtos exportados, utilizamos os indicadores desenvolvidos por Feenstra (1994) e Feenstra, Yang e Hamilton (1999). O índice de qualidade das exportações brasileiras em relação às chinesas de uma indústria é dado por:

$$Q_{tjBC} = \frac{\frac{E_{tjB}}{X_{tjB}}}{\frac{E_{tjC}}{X_{tjC}}}$$

onde:

Q_{tjBC} = índice de qualidade das exportações do Brasil em relação à China no mercado norte-americano na indústria j no ano t;

E_{tjB} = valor das exportações brasileiras para os EUA dos produtos da indústria j no ano t;

X_{tjB} = quantidade das exportações do Brasil para os EUA na indústria j (todos os produtos devem estar na mesma unidade) no ano t;

E_{tjC} = valor das exportações chinesas para os EUA dos produtos da indústria j no ano t;

X_{tjC} = quantidade das exportações da China para os EUA na indústria j no ano t; e

P_t = índice de preço relativo de todos os produtos exportados simultaneamente pelo Brasil e pela China no mercado norte-americano no ano t.

O índice P_t é calculado como a média geométrica dos preços relativos dos produtos exportados simultaneamente pelos dois países, da seguinte maneira:

$$P_t = \prod_{i \in I_t} \left(\frac{p_{itB}}{p_{itC}} \right)^{w_i(I_t)}$$

onde:

p_{itB} = preço do produto i exportado pelo Brasil no ano t;

p_{itC} = preço do produto i exportado pela China no ano t; e

I_t = conjunto dos produtos exportados simultaneamente pelo Brasil e pela China no ano t.

Com relação ao cálculo do peso $w_i(I_t)$, o seu numerador representa a média logarítmica das participações do Brasil e da China e o denominador serve para normalizar de modo que a soma dos pesos de cada produto seja igual a um.

$$w_i(I_t) = \frac{\frac{s_{iB}(I_t) - s_{iC}(I_t)}{\ln s_{iB}(I_t) - \ln s_{iC}(I_t)}}{\sum_{i \in I_t} \frac{s_{iB}(I_t) - s_{iC}(I_t)}{\ln s_{iB}(I_t) - \ln s_{iC}(I_t)}}$$

onde:

$$siB(I_t) = \frac{P_{iB} X_{iB}}{\sum_{i \in I_t} P_{iB} X_{iB}} = \text{a participação do produto } i \text{ no total dos produtos comuns exportados pelo Brasil.}$$

Se o índice de qualidade é maior que um indica que os produtos exportados pelo Brasil apresentam maior qualidade (maior preço relativo) que os exportados pela China. Posteriormente, os resultados serão apresentados em logaritmo, ou seja, o índice nesse caso será positivo.

Segundo Feenstra e Kee (2007), o índice de variedade absoluta do Brasil nas exportações para os EUA em uma dada indústria é expresso por:

$$VAR_{tjB} = \frac{\sum_{i \in I_{tB}} P_{iEUA} q_{iEUA}}{\sum_{i \in I_{tEUA}} P_{iEUA} q_{iEUA}}$$

onde:

VAR_{tjB} = índice de variedade das exportações brasileiras da indústria j no ano t ;

p_{iEUA} = preço médio do produto i importado pelos EUA no período 2000-2008;

q_{iEUA} = quantidade média do produto i importado pelos EUA no período 2000-2008;

I_{tB} = conjunto dos produtos exportados pelo Brasil no ano t ; e

I_{tEUA} = conjunto dos produtos importados pelos EUA no ano t .

Portanto, o índice de variedade absoluta mede a participação dos produtos exportados pelo Brasil no total das importações norte-americanas. Por utilizar o valor médio de cada produto i importado pelos EUA ao longo de todo o período analisado, tanto no numerador quanto no denominador, a medida do índice depende apenas do conjunto dos produtos exportados pelo Brasil (I_{tB}), mas independe do valor dessas exportações, exceto se o produto tiver uma participação importante no total das importações dos EUA. Além disso, como utiliza o valor médio das exportações de cada produto no período analisado evita as eventuais flutuações que podem ocorrer em cada ano.

O índice de variedade relativa do Brasil em relação à China, por sua vez, é dado por:

$$VAR_{tjBC} = \frac{VAR_{tjB}}{VAR_{tjC}}$$

Para interpretar o seu resultado, faz-se necessário lembrar que cada termo da razão representa a participação dos produtos exportados por um dado país no total das importações norte-americanas. Ou seja, o índice de variedade relativa é a razão dos índices de variedade absoluta do Brasil e da China.

Sendo assim, VAR_{tjBC} será maior que um quando o conjunto de produtos exportados pelo Brasil tiver maior participação no conjunto das importações norte-americanas que o conjunto de produtos exportados

pela China. Posteriormente, os resultados serão apresentados em logaritmo e, portanto, o índice será positivo neste caso.

Os dados de importação – valor em dólares norte-americanos, quantidade e unidade de medida – total e provenientes do Brasil e da China foram obtidos da *United States International Trade Commission* (USITC).

Este trabalho considera que os produtos correspondem à classificação a 10 dígitos da estrutura tarifária norte-americana – Sistema Harmonizado (SH10), que a indústria é definida a 4 dígitos (SH4) e que o setor corresponde à seção do SH (conjunto de SH4). Vale reforçar que os índices de variedade e de qualidade foram calculados ao nível das indústrias.

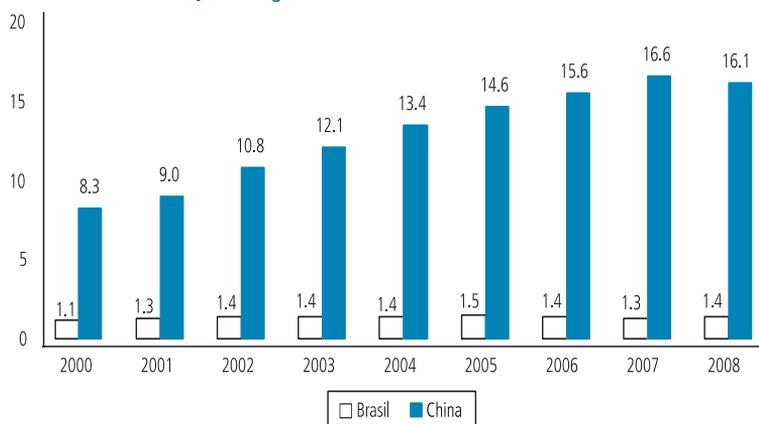
3 - Análise dos resultados

Nesta seção, apresentamos inicialmente um panorama geral do desempenho das exportações brasileiras e chinesas no mercado norte-americano no período 2000-2008. Em seguida, calculamos o índice de similaridade e, por fim, os índices de qualidade e de variedade.

3.1 Panorama geral

O Gráfico 1 apresenta a participação das importações originárias do Brasil e da China. Podemos observar que a parcela fornecida pela China além de ser muito superior à brasileira, apresenta crescimento mais acelerado ao longo do período. Por um lado, as exportações chinesas que representavam 8,3% das importações totais no mercado norte-americano em 2000, passaram a 16,6% em 2007 e caíram levemente para 16,1% em 2008. Por outro lado, a participação das exportações brasileiras que representava 1,1% em 2000, cresceu até 1,5% em 2005 e, após pequena flutuação nos anos seguintes, permaneceu em 1,4% em 2008.

Gráfico 1 – Participação do Brasil e da China nas importações dos EUA: 2000-2008 (%)



Fonte: USITC. Elaboração própria.

A Tabela 1 apresenta a parcela das exportações do Brasil e da China nas importações totais dos Estados Unidos, por setor de atividade (seção do SH), nos biênios 2000-2001 e 2007-2008. Os setores do Brasil que apresentaram maiores ganhos são: papel e celulose (com variação de 1,2 ponto percentual), alimentos, bebidas e fumo (1,9 ponto), madeira e mobiliário (2 pontos) e cerâmica e vidro (2,9 pontos). Vale destacar que todos estes setores, que aumentaram sua participação no mercado norte-americano, são intensivos em recursos naturais. O setor de calçados, que é intensivo em trabalho, apresentou a maior queda (3,7 pontos).

Tabela 1 – Participação do Brasil e da China nas importações dos EUA, por setor, nos biênios 2000-2001 e 2007-2008 (%)

Setor	Descrição	Brasil			China		
		2000-2001	2007-2008	Varição Absoluta	2000-2001	2007-2008	Varição Absoluta
1	Produtos do reino animal	1,3	1,1	-0,2	4,9	9,8	4,9
2	Produtos do reino vegetal	3,1	4	0,9	2,1	3,8	1,7
3	Gorduras e óleos	1,3	0,7	-0,6	0,5	0,9	0,4
4	Alimentos, bebidas e fumo	2,7	4,6	1,9	2	5,4	3,4
5	Produtos minerais	1	1,6	0,6	0,7	0,5	-0,2
6	Produtos químicos	0,8	0,9	0,1	2,6	5	2,4
7	Plásticos e borracha	1	1,3	0,3	12,4	21,7	9,3
8	Peles e couros	1	1,2	0,2	46,4	66,2	19,8
9	Madeira e mobiliário	3,8	5,8	2	6,5	19,7	13,2
10	Celulose e papel	2,5	3,7	1,2	4,8	14,7	9,9
11	Têxtil e vestuário	0,4	0,4	0	11	32,1	21,1
12	Calçados	6,5	2,8	-3,7	62	74,1	12,1
13	Cerâmica e vidro	2,2	5,1	2,9	17	25,6	8,6
14	Pérolas e metais preciosos	1,4	0,4	-1	2,9	5,4	2,5
15	Metais	3,1	3,3	0,2	9,1	18,7	9,6
16	Máquinas e equipamentos	0,7	0,7	0	9,8	29	19,2
17	Material de transporte	1,4	1,3	-0,1	1	3	2
18	Instrumentos de ótica e de precisão	0,3	0,2	-0,1	9,2	11,6	2,4
19	Armas e munições	4,5	5,4	0,9	1,6	5,2	3,6
20	Diversos	0,4	0,4	0	44,4	64,8	20,4
21	Obras de arte	1,2	0,9	-0,3	2,5	6,2	3,7
Total		1,2	1,3	0,1	8,7	16,4	7,7

Fonte: USITC. Elaboração própria.

A participação das exportações da China, por sua vez, aumentou em quase todos os setores, exceto em produtos minerais onde apresentou perda pequena de menos de meio ponto percentual. Os

maiores incrementos ocorreram em máquinas e em equipamentos (19,2 pontos), couros (19,8 pontos percentuais), diversos (20,4 pontos) e têxtil e vestuário (21,1 pontos).

A Tabela 2 mostra a evolução do número total de produtos importados pelos EUA, daqueles provenientes do Brasil, da China e sua decomposição entre os produtos exportados somente por um deles e por ambos. Vale ressaltar que o Brasil e a China aumentaram o número de produtos exportados para o mercado norte-americano. No entanto, a China, cujos produtos exportados abrangiam 62,2% do total dos produtos importados pelos EUA em 2000, atingiu 78,1% em 2008, enquanto a parcela do Brasil passou de 28,5% para 33,2%.

Tabela 2 – Número de produtos importados pelo mercado norte-americano em função da origem do país exportador: 2000-2008

Anos	Total	Brasil		China	
	No. prods.	No. prods.	%	No. prods.	%
2000	16.389	4.672	28,5	10.197	62,2
2001	16.365	4.742	29,0	10.312	63,0
2002	16.789	5.204	31,0	11.049	65,8
2003	16.785	5.584	33,3	11.439	68,2
2004	16.806	5.855	34,8	11.981	71,3
2005	16.843	5.972	35,5	12.692	75,4
2006	16.957	6.041	35,6	13.126	77,4
2007	16.761	5.833	34,8	13.176	78,6
2008	16.735	5.557	33,2	13.066	78,1

Anos	Brasil e China	Somente Brasil		Somente China	
	No. prods.	No. prods.	%	No. prods.	%
2000	3.792	880	18,8	6.405	62,8
2001	3.925	817	17,2	6.387	61,9
2002	4.398	806	15,5	6.651	60,2
2003	4.801	783	14,0	6.638	58,0
2004	5.165	690	11,8	6.816	56,9
2005	5.367	605	10,1	7.325	57,7
2006	5.530	511	8,5	7.596	57,9
2007	5.389	444	7,6	7.787	59,1
2008	5.085	472	8,5	7.981	61,1

Fonte: USITC. Elaboração própria.

A competição entre o Brasil e a China pode ser observada pela evolução dos produtos comuns exportados por ambos, que passou de 3.792, em 2000, para 5.085, em 2008. Merece destaque a redução de quase 50% do número de produtos que eram exportados somente pelo Brasil, enquanto a China aumentou de 6.405 para 7.981.

Para verificar se a penetração da China no mercado norte-americano desloca as exportações brasileiras é útil analisar o que aconteceu com os 806 produtos que eram exportados pelo Brasil em 2002⁶, mas não pela China. Em 2006, apenas 193 destes mesmos produtos continuaram sendo exportados exclusivamente pelo Brasil, 282 produtos passaram a ser exportados também pela China e o Brasil abandonou as exportações de 161 produtos que passaram a ser exportados pela China⁷.

O deslocamento dos produtos brasileiros pela penetração da China ficou concentrado em quatro setores. No setor de produtos químicos, em 2002, 89 produtos eram exportados exclusivamente pelo Brasil, dos quais 37 passaram a ser exportados também pela China em 2006 e 22 deixaram de ser exportados pelo Brasil e passaram a ser exportados apenas pela China. No setor de máquinas e de equipamentos, entre os 99 produtos exportados apenas pelo Brasil em 2002, 46 passaram a ser exportados também pela China e 29, exclusivamente pela China. No setor de metais, dos 113 produtos exportados exclusivamente pelo Brasil em 2002, 59 passaram a ser exportados também pela China e 22 deixaram de ser exportados pelo Brasil e se tornaram exclusivos da China. No setor de têxtil e vestuário, por sua vez, dos 70 produtos que eram exportados exclusivamente pelo Brasil em 2002, grande parte deles deixaram de ser exportados pelo Brasil (32), enquanto 25 produtos passaram a ser exportados por ambos os países.

Fazendo a análise inversa, dos 511 produtos exportados apenas pelo Brasil em 2006, apenas 193 eram os mesmos de 2002. Entre os restantes, 58 eram exportados pela China e não pelo Brasil; 45, por ambos; e 215 não eram exportados por nenhum dos dois países. Esse quadro apresentado indica que o Brasil buscou exportar produtos diferentes, fugindo da concorrência chinesa.

Outra forma de avaliar o efeito da competição chinesa é observar o que aconteceu com os 4.398 produtos exportados por ambos os países em 2002. Em 2006, 3.333 continuaram a ser exportados, enquanto 147 deixaram de ser fornecidos por ambos. Dos demais, o Brasil deixou de exportar 726 e somente 45 passaram a ser exportados somente pelo Brasil.

3.2 Índice de similaridade

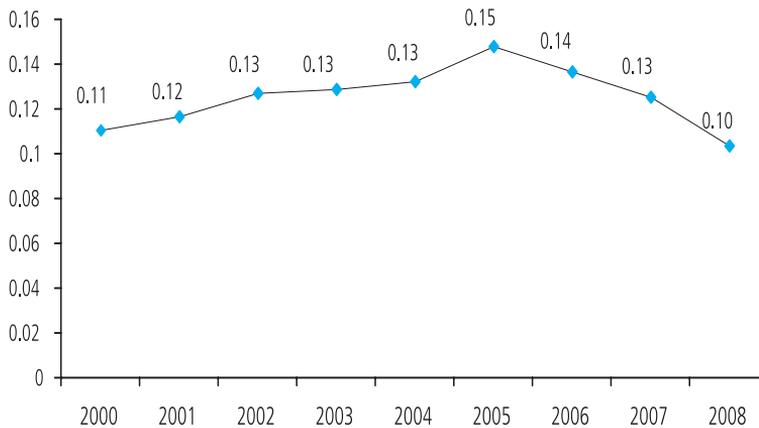
O Gráfico 2 mostra que o grau de semelhança das estruturas das exportações brasileiras e chinesas no mercado norte-americano aumenta de 0,11 para 0,15, entre 2000 e 2005, e a partir de então passa a ser decrescente, alcançando 0,10, em 2008.

A exportação de telefones celulares ilustra, por exemplo, o comportamento do indicador de similaridade. Em 2000, o Brasil e a China exportavam valores bastante próximos de, respectivamente, US\$ 231 milhões e US\$ 284 milhões, mas a participação desse produto na pauta da China era inferior à do Brasil até 2003. Como as exportações chinesas se elevaram substancialmente a cada ano, a parcela no total das suas exportações é crescente, levando a um aumento no índice de similaridade das exportações dos dois países. A partir de 2004, a participação na pauta exportação da China passa a ser maior que a do Brasil e o índice passa a computar a parcela do produto nas exportações brasileiras. Como as exportações do Brasil entraram em queda, o índice de similaridade se reduziu.

⁶ Esses anos foram escolhidos porque não ocorreram mudanças importantes na classificação do Sistema Harmonizado, permitindo a comparação temporal dos produtos.

⁷ Os 170 restantes ou deixaram de ser importados pelos EUA ou passaram a ser fornecidos por outros parceiros comerciais.

Gráfico 2 – Índice de similaridade das exportações brasileiras e chinesas no mercado norte-americano: 2000-2008 (%)



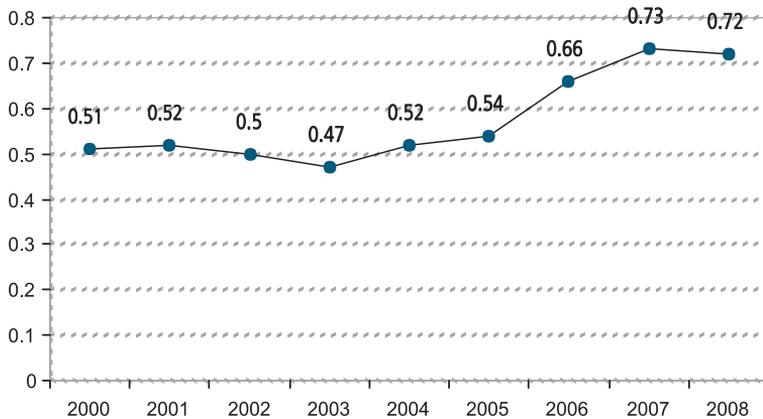
Fonte: USITC. Elaboração própria.

Em resumo, até 2005 o aumento das exportações chinesas tornou a sua pauta de exportações mais similar à do Brasil. A partir de então, a competitividade chinesa deslocou os produtos brasileiros no mercado norte-americano, reduzindo a semelhança das estruturas de exportação de ambos os países.

3.3 Índices de qualidade e variedade

O Gráfico 3 apresenta a evolução do índice de qualidade⁸ das exportações brasileiras em relação às chinesas no período 2000-2008. O índice positivo significa que a qualidade das exportações brasileiras para o mercado norte-americano é, em média, maior que as exportações chinesas. Nota-se também que o índice de qualidade, após manter-se aproximadamente constante, mostra tendência crescente em 2006 e 2007, sugerindo que nesses anos os exportadores brasileiros aumentaram a qualidade de seus produtos em relação aos produtos chineses.

Gráfico 3 – Log do índice de qualidade das exportações brasileiras em relação às chinesas no mercado norte-americano: 2000-2008



Fonte: USITC. Elaboração própria.

⁸ O índice de qualidade geral das exportações corresponde à média dos logaritmos (média geométrica) dos índices das indústrias. Este procedimento foi escolhido em vez de o logaritmo da média aritmética, pois é considerado procedimento mais adequado para se trabalhar com preços relativos, além de suavizar os valores extremos.

A Tabela 3 apresenta os índices de qualidade, por setor e total, entre 2000-2001 e 2007-2008. Pode-se notar que, em 2000-2001, o Brasil exporta produtos de qualidade inferior aos da China em somente três setores: gorduras e óleos, alimentos, bebidas e fumo, celulose e papel. Esse resultado se manteve em 2007-2008, apenas em gorduras e óleos. A diferença positiva nos dois períodos é estatisticamente significativa, pelo menos a 10%, para o total e para alimentos, bebidas e fumo, plásticos e borracha, madeira e mobiliário, celulose e papel, têxtil e vestuário e metais, indicando que nestes setores os exportadores brasileiros aumentaram a qualidade dos seus produtos.

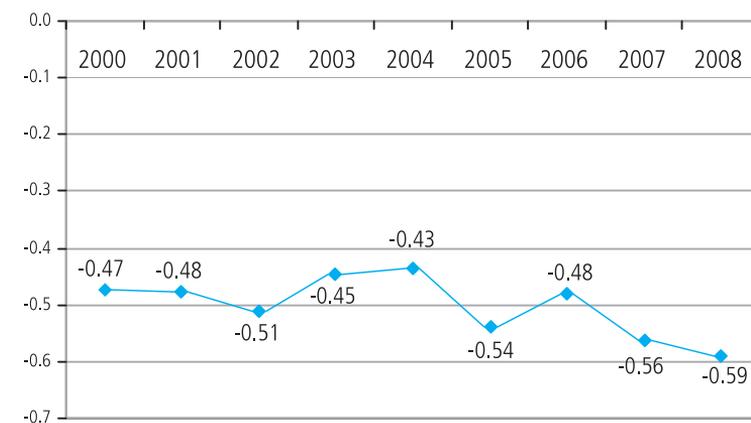
Tabela 3 – Log do índice de qualidade relativa das exportações do Brasil e da China, total e por setor: 2000-2008

Setor	Descrição	2000-2001	2007-2008	Variação Absoluta
1	Produtos do reino animal	0,24	-0,27	Não significativa
2	Produtos do reino vegetal	0,13	0,20	Não significativa
3	Gorduras e óleos	-0,53	-0,52	Não significativa
4	Alimentos, bebidas e fumo	-0,26	0,05	Significante a 5%
5	Produtos minerais	0,05	0,29	Não significativa
6	Produtos químicos e conexos	0,30	0,34	Não significativa
7	Plásticos e borracha	0,28	0,61	Significante a 10%
8	Peles e couros	0,41	0,78	Não significativa
9	Madeira e mobiliário	0,03	0,52	Significante a 10%
10	Celulose e papel	-0,13	0,29	Significante a 10%
11	Têxtil e vestuário	0,14	0,79	Significante a 1%
12	Calçados	1,05	1,20	Não significativa
13	Cerâmica e vidro	0,27	0,56	Não significativa
14	Pérolas e metais preciosos	0,79	0,29	Não significativa
15	Metais	0,21	0,66	Significante a 1%
16	Máquinas e equipamentos	2,25	2,03	Não significativa
17	Material de transporte	2,50	1,96	Não significativa
18	Instrumentos de ótica e de precisão	3,13	3,77	Não significativa
19	Armas e munições	0,31	-0,42	Não significativa
20	Diversos	0,37	0,81	Não significativa
Total		0,51	0,72	Significante a 10%

Fonte: USITC. Elaboração própria.

O Gráfico 4 apresenta o índice de variedade das exportações brasileiras globais em relação às chinesas, no mesmo período do gráfico anterior. O índice é negativo – a variedade dos produtos do Brasil é menor que a da China – e apresenta tendência levemente decrescente ao longo do período.

Gráfico 4 – Log do índice de variedade relativa das exportações do Brasil e da China no mercado norte-americano: 2000-2008



Fonte: USITC. Elaboração própria.

A Tabela 4 mostra os índices de variedade por setor nos biênios 2000-2001 e 2007-2008 e o teste de diferença de médias entre os dois períodos. No total, o índice de variedade diminuiu entre os dois biênios, indicando que o número de bens exportados pelo Brasil se reduziu em relação ao da China. A mudança entre os dois períodos é estatisticamente significativa apenas em quatro setores, com queda em celulose e papel, metais e material de transporte e aumento apenas em produtos minerais.

Tabela 4 – Log do índice de variedade relativa das exportações do Brasil e da China, total e por setor: 2000-2001 e 2007-2008

Setor	Descrição	2000-2001	2007-2008	Variação Absoluta
1	Produtos do reino animal	0,22	-0,10	Não significativa
2	Produtos do reino vegetal	-0,58	-0,57	Não significativa
3	Gorduras e óleos	0,06	-0,33	Não significativa
4	Alimentos, bebidas e fumo	-0,09	-0,29	Não significativa
5	Produtos minerais	-0,52	-0,08	Significante a 5%
6	Produtos químicos e conexos	-0,71	-0,82	Não significativa
7	Plásticos e borracha	-0,36	-0,33	Não significativa
8	Peles e couros	-0,57	-0,67	Não significativa
9	Madeira e mobiliário	-0,20	-0,61	Não significativa
10	Celulose e papel	-0,37	-0,60	Significante a 1%
11	Têxtil e vestuário	-0,72	-0,81	Não significativa
12	Calçados	-1,13	-0,66	Não significativa
13	Cerâmica e vidro	-0,62	-0,48	Não significativa
14	Pérolas e metais preciosos	-0,01	-0,19	Não significativa
15	Metais	-0,18	-0,40	Significante a 10%
16	Máquinas e equipamentos	-0,54	-0,69	Não significativa

Setor	Descrição	2000-2001	2007-2008	Varição Absoluta
17	Material de transporte	0,17	-0,34	Significante a 1%
18	Instrumentos de ótica e de precisão	-1,31	-1,28	Não significante
19	Armas e munições	0,30	0,38	Não significante
20	Diversos	-0,34	-0,27	Não significante
Total		-0,48	-0,58	Significante a 5%

Fonte: USITC. Elaboração própria.

4 - Conclusões

Entre 2000 e 2008, a China praticamente dobrou a sua participação nas importações norte-americanas, passando de 8,3% para 16,1%, enquanto a do Brasil aumentou de 1,1% para 1,4%. Este resultado tem gerado preocupações acerca do grau de competição que as exportações chinesas exercem sobre as exportações brasileiras.

Para avaliar essa questão, neste trabalho comparou-se a evolução do número de produtos exportados pelo Brasil e pela China no mercado norte-americano e estimou-se os índices de similaridade, de qualidade e de variedade de ambos, no período 2000-2008.

Os principais resultados obtidos foram:

- o número de produtos exportados simultaneamente pelo Brasil e pela China aumentou significativamente, passando de 3.792, em 2000, para 5.085, em 2008. É ilustrativo destacar que entre 806 produtos exportados exclusivamente pelo Brasil, em 2002, apenas 193 continuaram sendo exportados somente pelo Brasil, 282 passaram a sofrer a competição chinesa e o Brasil abandonou as exportações de 161 produtos que passaram a ser oferecidos pela China;
- a similaridade das pautas de exportações brasileira e chinesa no mercado norte-americano aumentou no período 2000-2005, indicando que ambos passaram a vender os mesmo produtos acirrando a competição entre eles. A partir de então, ocorreu uma redução mostrando que a presença chinesa eliminou parcialmente os produtos brasileiros nesse mercado;
- a qualidade das exportações brasileiras é relativamente superior à das chinesas. Esse indicador, após manter-se aproximadamente estável, aumentou substancialmente em 2006 e 2007. A melhora na qualidade ocorreu em alimentos, bebidas e fumo, plásticos e borracha, madeira e mobiliário, celulose e papel, têxtil e vestuário e metais. Este resultado pode estar refletindo a reação dos exportadores brasileiros diante da ameaça chinesa, mas provavelmente passa a competir na mesma faixa dos países da OCDE;
- o Brasil exporta menor variedade de produtos que a China em todo o período e a tendência é levemente decrescente. Isso significa que a China tem sido capaz de exportar maior número de produtos diferenciados de um setor que o Brasil.

Referências bibliográficas

Banco Mundial. *Key Development Data & Statistics*, 2009. (disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS>)

Chami Batista, J. *Competition between Brazil and other exporting countries in the U.S. import market: a new extension of constant-market-share analysis*. Texto para Discussão 10. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

Feenstra, R. C. New Product Varieties and the Measurement of International Prices. *American Economic Review*, vol. 84, no. 1, 1994.

Feenstra, R. C. e Kee, H. L. Trade Liberalization and Export Variety: A Comparison of Mexico and China. *World Economy*, vol. 30, no. 1, 2007,

Feenstra, R. C., Yang, T. e Hamilton, G. G. Business groups and product variety in trade: evidence from South Korea, Taiwan and Japan. *Journal of International Economics*, vol. 48, no. 1, 1999.

Finger, J. M. e Kreinin, M. E. A Measure of "Export Similarity" and its Possible Uses. *Economic Journal*, vol. 89, December 1979.

Grossman, G. M. e Helpman, E. *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge: The MIT Press, 1991.

Kiyota, K. *Are U.S. Exports Different from China's Exports? Evidence from Japan's Imports*. Discussion Paper 576. Michigan: University Michigan, April 2008.

Krugman, P. R. Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics*, vol. 9, no. 4, 1979.

Schott, P. K. *The Relative Competitiveness of China's Exports to the United States vis a vis Other Countries in Asia, the Caribbean, Latin American and the OECD*. Occasional Paper 39. Buenos Aires: IDB-INTAL, July 2006.

Schott, P. K. The Relative Sophistication of Chinese Exports. *Economic Policy*, vol. 23, no. 53, January 2008.

United States International Trade Commission. *Dataweb* (<http://www.usitc.gov>)

Abertura comercial e Inserção internacional: os casos do Brasil, China e Índia¹

José Tavares de Araujo Jr.²
Katarina Pereira da Costa³
Janeiro de 2010

1 - Introdução

Nas duas décadas finais do século XX, a teoria do comércio internacional e os estudos empíricos acerca das tendências da economia mundial foram submetidos à mudança de paradigma, devido à contribuição de Paul Krugman a respeito dos papéis exercidos por rendimentos crescentes e por concorrência monopolista no funcionamento dos mercados contemporâneos. Estes dois temas, que antes pertenciam à área de organização industrial, tornaram-se elementos indispensáveis para as análises relativas aos mais variados aspectos das transações internacionais, como distribuição espacial da produção, relações centro-periferia, índices de comércio intraindustrial, políticas de proteção aduaneira, e a interação entre volatilidade cambial e comércio de manufaturas. Além de promover a convergência entre as teorias do comércio internacional e da organização industrial, a contribuição de Krugman arejou o debate referente à política econômica, ao demonstrar que os dilemas atuais que os governos enfrentam não são redutíveis ao binômio estatismo versus laissez-faire.

As ideias de Krugman são particularmente úteis na lida com duas características notáveis da economia mundial nos últimos 30 anos: (a) o contraste entre o declínio radical nos custos de informação e a relativa estabilidade dos custos de transporte; (b) a peculiar relação entre volatilidade cambial e comércio de manufaturas. Em seu livro a respeito de geografia e comércio, Krugman (1991) apresentou modelo pautado em noções de centro e de periferia, cujos fluxos comerciais resultam de distintas combinações entre custos de transporte, rendimentos crescentes e mudança tecnológica. Este trabalho é complementar ao seu estudo sobre instabilidade cambial (Krugman, 1989) que, entre outras inovações conceituais, procurou esclarecer o fenômeno da histerese, que costuma marcar o desempenho das exportações de bens industriais. Em países onde a taxa de câmbio é flutuante, a elasticidade preço das exportações destes bens tende a ser relativamente inelástica no curto prazo, posto que estes preços são formados a partir das características dos mercados domésticos dos países importadores. Assim, as firmas exportadoras tendem a manter seus preços internacionais inalterados durante longos períodos, a despeito de eventuais mudanças significativas na taxa de câmbio de seu país de origem.

Este artigo pretende aplicar as ideias acima referidas à análise dos atuais estilos de inserção internacional de Brasil, China e Índia, que eram economias fechadas até os anos oitenta e que passaram por processos intensos de reformas nas duas décadas seguintes. Um dos pontos convergentes destas

¹ Este trabalho foi preparado para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, no âmbito do convênio com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. As opiniões aqui apresentadas são da exclusiva responsabilidade dos autores.

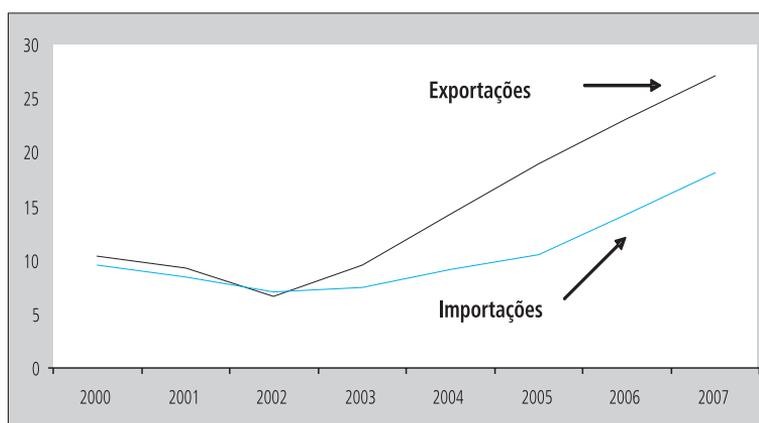
² Diretor do CINDES.

³ Assistente de pesquisa do CINDES e mestre em Economia pela UFF.

experiências tem sido a gradual liberalização das legislações cambiais destes países nos últimos 15 anos. Em agosto de 1994, o governo da Índia aderiu formalmente às normas do artigo VIII dos estatutos do FMI e tornou a rúpia conversível para transações em conta corrente. A China adotou esta medida em dezembro de 1996 e o Brasil em novembro de 1999. Na década seguinte, a meta de ampliar a participação de suas respectivas moedas nas transações internacionais esteve presente nas agendas de política monetária dos três países.

Entretanto, as reformas econômicas produziram impactos bastante distintos no desempenho externo dos três países, sobretudo em relação ao comércio com países vizinhos. Em 2006, por exemplo, as transações da Índia com outros países da Ásia e do Oriente Médio corresponderam a 47% das exportações e a 34% das importações. No caso da China, o mercado asiático representa atualmente cerca de 45% das exportações e 55% das importações. Entretanto, para o Brasil, o intercâmbio com os países da América do Sul representou, em 2007, menos de 16% do comércio exterior do país, não obstante o relativo dinamismo dos últimos anos, indicado no gráfico 1. Após haver sofrido queda da ordem de 30% entre 2000 e 2002, o intercâmbio com a região cresceu rapidamente no período 2002–2007: as exportações saltaram de US\$ 6,7 bilhões para US\$ 27,1 bilhões, enquanto as importações registraram desempenho mais modesto, passando de US\$ 7 bilhões para US\$ 18,2 bilhões.

Gráfico 1 – Comércio do Brasil com os Países da América do Sul (US\$ bilhões)



O argumento central deste artigo é o de que a mudança no estilo de inserção internacional dos três países é parte do novo cenário gerado pela evolução desigual dos custos de informação e de transporte nas últimas décadas. Por um lado, a revolução das tecnologias de informação redefiniu os padrões de competição de inúmeras indústrias, por meio da redução dos custos de transação e da ampliação do grau de transparência dos mercados. Por outro lado, a estabilidade dos custos de transporte estimulou o comércio intraindustrial entre países vizinhos, em virtude do crescimento do número de firmas que passaram a competir globalmente a partir de estruturas produtivas integradas regionalmente.

Neste ambiente, os processos simultâneos de globalização de mercados e regionalização de cadeias produtivas impõem à indústria doméstica uma série de desafios cuja superação depende da qualidade das políticas governamentais em vigor. Em alguns casos, a solução reside em uma combinação

adequada de investimentos públicos e privados para manter a competitividade internacional das firmas locais, como é típico nos setores de infraestrutura, de educação e de ciência e tecnologia. Em outros casos, entretanto, a responsabilidade é exclusiva do governo, como a de prover normas que amparem a segurança jurídica das transações internacionais, cuidar da estabilidade monetária e preservar a racionalidade da estrutura das tarifas de importação. Este segundo conjunto de providências constitui o objeto deste artigo.

O ponto de partida para discutir o papel do governo diante do cenário acima referido reside na constatação de que a estabilidade da taxa real de câmbio e a conversibilidade plena da moeda nacional são dois fatores importantes para o bom desempenho de uma economia aberta. O primeiro fator reduz o risco das firmas que operam regularmente no mercado internacional, facilita o estabelecimento de vínculos de longo prazo com clientes de outros países e estimula a atratividade das operações de comércio exterior. O segundo fator reduz custos de transação do setor privado ao permitir que as firmas domésticas operem com moeda única no país e no exterior e aumenta os ganhos de seigniorage por parte do governo. Estes dois fatores são discutidos na próxima seção, que resume as mudanças recentes das legislações cambiais no Brasil, na China e na Índia, e examina as perspectivas do real, do renminbi e da rúpia como moedas regionais.

A terceira seção analisa os contrastes entre as estruturas de proteção aduaneira vigentes nos três países. O principal ponto ali abordado é o de que a estrutura da tarifa externa comum do Mercosul (TEC) é incompatível com os requisitos contemporâneos da integração regional. Na China e na Índia, as políticas industriais domésticas procuram oferecer às firmas estabelecidas no país condições adequadas para lidar com os padrões de competição referidos nos parágrafos anteriores. No Brasil, a proteção supérflua às indústrias de bens intermediários reduz a competitividade do resto do sistema industrial. Um dos aspectos perversos desta distorção da TEC é que, independentemente do nível da taxa real de câmbio, o peso dos bens intermediários na estrutura de custos dos bens finais fabricados no Brasil será sempre superior àqueles observados na China e na Índia.

Por fim, a quarta seção resume as conclusões do artigo.

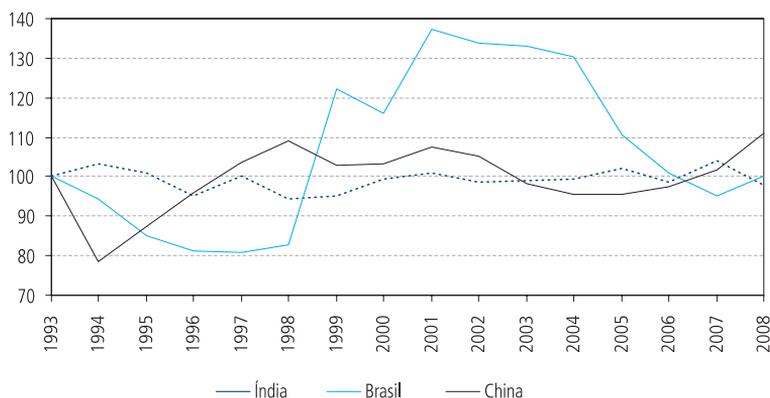
2 - A liberalização das legislações cambiais

O gráfico 2 mostra a evolução da taxa de câmbio efetiva real do Brasil, China e Índia entre 1993 e 2008. Neste período, a economia brasileira passou por três regimes cambiais, mudou de padrão monetário com o Plano Real e experimentou um ritmo irregular de crescimento. Entre janeiro de 1993 e março de 1995, o governo manteve um sistema de taxas múltiplas flutuantes, administradas pelo Banco Central, em conjuntura de hiperinflação que durou até a reforma monetária de junho de 1994. Nesta primeira fase, as taxas anuais de crescimento do PIB foram de cerca de 5%. Em março de 1995, o Banco Central introduziu um regime de bandas cambiais, que vigorou até janeiro de 1999, quando foi substituído pelo atual regime de flutuação independente. Entretanto, o ritmo de crescimento econômico observado entre 93 e 95 só iria ser retomado no período 2004/2008.

A China e a Índia não alteraram seus regimes cambiais durante o período em análise, cresceram a taxas elevadas e mantiveram, em geral, níveis de inflação inferiores aos do Brasil após

o Plano Real.⁴ Na China, a taxa de câmbio é fixada diariamente pelo governo, por meio de um sistema complexo e pouco transparente (OMC, 2008). A Índia possui, desde 1991, um regime de flutuação administrada, cujo desempenho tem sido notável nas duas últimas décadas, conforme registra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Taxa de Câmbio Efetiva Real (1993= 100)



Fonte: SECEX/MDIC

Além dos comportamentos díspares das taxas reais de câmbio nos três países, outro aspecto interessante do gráfico 2 é o de que os índices de 1993 e 2008 são similares nos casos do Brasil e da Índia, e mostram desvalorização de cerca de 10% em 2008, no caso da China. A interpretação destes dados não é tarefa simples, conforme atesta a intensa polêmica internacional acerca da política cambial do governo chinês. Os trabalhos de Cheung e outros (2007, 2009), por exemplo, argumentam que, dependendo da qualidade dos dados, bem como da metodologia aplicada, as estimativas referentes à taxa de equilíbrio do renminbi podem conter diferenças da ordem de 40%.⁵

Em economias exportadoras de manufaturas, um dos obstáculos para avaliar a paridade do poder de compra da moeda nacional é o de medir as mudanças advindas do progresso técnico e da evolução da produtividade da indústria doméstica. Por exemplo, quando uma firma lança um novo produto e a inovação é bem sucedida internacionalmente, seus lucros serão maiores se a moeda do país estiver valorizada, posto que a demanda por produtos recém lançados no mercado depende mais dos atributos hedônicos e tecnológicos da inovação que do preço. Da mesma forma, se os índices de crescimento da produtividade da indústria local forem superiores à média internacional, a apreciação da taxa de câmbio

⁴ Na China, as taxas de crescimento variaram entre 8% e 14% na década de 1990 e se mantiveram em torno de 10% desde então. As taxas de inflação foram relativamente altas entre 93 e 96, na faixa de 10% a 20%, mas caíram para níveis inferiores a 5% a partir de 2001. Na Índia, o ritmo de crescimento foi mais modesto, mas sustentável, com taxas anuais da ordem de 7 a 9% desde 1991. Suas taxas de inflação também foram estáveis, variando entre 8% e 10% até 1999, e entre 4% e 6% no período 2001/2008.

⁵ "The relationship between real per capita income and the real value of a currency in purchasing power parity terms is quite diffuse. We can be quite certain that a relationship exists, but the exact magnitude of the slope coefficient is subject to substantial uncertainty. And this is even before one adds in model uncertainty and measure error, the latter of which has been spectacularly demonstrated as being of consequence. Hence, we cannot reject the null hypothesis of no undervaluation at conventional levels of statistical significance. Of course, it is critical to remember that the failure to reject a null is not the same as acceptance of the null hypothesis. Even now, with the benefit of updated Chinese price and income data, we could also not reject the null that the RMB was 40% undervalued." (Cheung e outros, 2009, p. 29)

não afetará o desempenho exportador do país, além de gerar benefícios colaterais, como os de elevar os termos de troca da economia e reduzir eventuais pressões inflacionárias utilizando-se do barateamento das importações.

Por outro lado, quando o país exporta bens de tecnologia difundida, cuja elasticidade e os níveis de eficiência da indústria doméstica estão aquém dos padrões internacionais, a apreciação da taxa de câmbio prejudica o setor exportador e pode gerar déficits comerciais. Contudo, a correção de desequilíbrios deste tipo não depende apenas de mudanças na política macroeconômica, mas requer a revisão dos fatores microeconômicos que afetam o desempenho da indústria local. Frequentemente, a valorização cambial resulta de estratégias governamentais que combinam instrumentos conflitantes, como políticas fiscais expansionistas e bandas cambiais, ao estilo do caso brasileiro durante a segunda metade dos anos noventa. Mesmo nestas situações, não basta alterar apenas a política macroeconômica, tendo em vista que se a indústria local não for capaz de acompanhar o ritmo do progresso técnico internacional, as oportunidades de crescimento do país serão sempre limitadas.

Apesar das diferenças entre os cenários macroeconômicos que marcaram a evolução dos três países nos últimos 20 anos, e das controvérsias a respeito do comportamento de suas taxas de câmbio, um dos aspectos similares entre as mudanças institucionais em curso nestas economias desde meados da década de noventa tem sido a gradual liberalização das normas cambiais, visando a promover a conversibilidade plena das moedas nacionais. Em cada um destes países a reforma tem seguido um roteiro particular em virtude das peculiaridades locais, como o formato do sistema bancário, hábitos de consumo e poupança da população, história recente da política econômica, grau de independência do banco central, dentre outros.

Ao contrário do que ocorre com as reformas comerciais, que consistem, basicamente, na redução de tarifas de importação e na eliminação de barreiras não tarifárias, a liberalização cambial implica revisão de inúmeros regulamentos que atendem a propósitos variados. Pelo relatório anual do Fundo Monetário Internacional – FMI a respeito desta matéria, é possível identificar pelo menos cinco tipos de restrições referentes às operações de câmbio: (a) mecanismos que impedem a conversibilidade da moeda doméstica, como a manutenção de taxas múltiplas de câmbio e a obrigação de repatriar divisas de exportação; (b) instrumentos para conter a volatilidade do movimento de capitais, como a tributação de operações financeiras; (c) restrições impostas por motivos políticos, como as sanções autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; (d) normas de supervisão do sistema bancário; (e) controles de fraudes fiscais, lavagem de dinheiro e outros atos ilícitos.

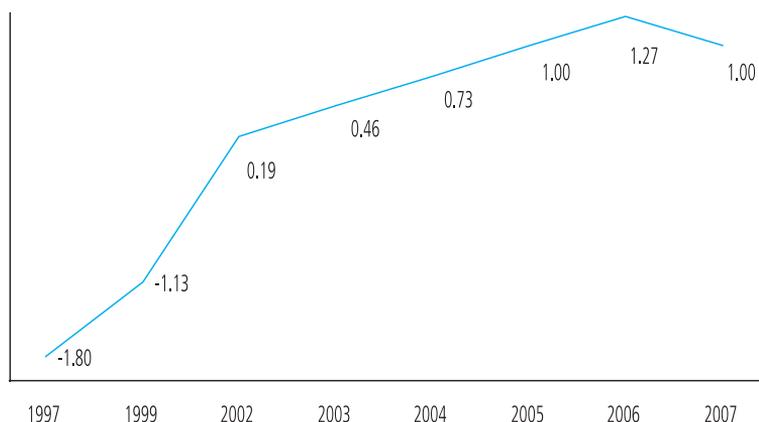
Até 1996, o FMI classificava as normas que restringiam a conversibilidade das moedas nacionais em quatro grupos: (i) manutenção de taxas múltiplas de câmbio; (ii) restrições incompatíveis com os princípios estabelecidos pelo artigo VIII dos estatutos do fundo; (iii) controles sobre as transações na conta de capitais; (iv) repatriação obrigatória das divisas de exportações. Assim, no início dos anos noventa, as legislações cambiais do Brasil, da China e da Índia incluíam todos estes tipos de restrições que tornavam, portanto, as moedas destes países rigidamente inconvertíveis. Sob alguns aspectos, as mudanças na China e na Índia foram mais rápidas que no Brasil. Por exemplo, os mercados de câmbio daqueles países já estavam unificados em 1994, enquanto esta norma só passou a vigorar no Brasil em março de 2005. Da mesma forma, o Brasil aderiu às regras do artigo VIII em novembro de 1999, cinco anos depois da Índia, e três anos depois da China. Entretanto, em relação às restrições dos tipos iii e iv, as reformas foram mais abrangentes no Brasil. Atualmente, os controles brasileiros sobre a conta de capitais são similares àqueles adotados em países como Alemanha, Austrália, França e Japão, enquanto os

da China e da Índia ainda estão longe deste patamar. Além disso, desde março de 2008 os exportadores brasileiros de bens e serviços podem manter, no exterior, o total de suas receitas. Na China e na Índia ainda vigoram alguns controles sobre tais recursos (FMI, 2008).

Em 1996, o FMI adotou nova classificação para as restrições do grupo iii, e as transações da conta de capitais passaram a ser desagregadas em 13 subitens.⁶ Com base nesta tipologia, Chinn e Ito (2002) criaram um índice de abertura financeira para os 181 países membros do FMI. O índice é elaborado a partir de um conjunto de variáveis binárias, que são iguais a um quando o país não adota determinada restrição, e são iguais a zero quando existe algum tipo de restrição para determinado subitem. O índice inclui, além das restrições do grupo iii, as demais medidas referidas no parágrafo anterior. Por construção, o índice varia entre -2.54 e 2.54, e cresce com o grau de abertura financeira do país. Desde a criação do índice, os autores mantêm uma base de dados disponível na internet, atualizada periodicamente (www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen_2007.xls).

O gráfico 3 mostra que o índice Chinn-Ito da economia brasileira saltou de -1.8 para 1.0 entre 1997 e 2007. Este comportamento reflete a ampla reforma da legislação cambial executada pelo Banco Central do Brasil durante este período, cujos marcos mais notáveis foram a adesão às normas do artigo VIII em 1999, a unificação dos mercados de câmbio em 2005, e a gradual eliminação dos controles sobre a repatriação de divisas de exportação, concluída em 2008. Estas medidas estabeleceram os fundamentos jurídicos para a conversibilidade plena do real, que atualmente possui os atributos necessários para denominar contratos de exportação e de importação, servir de referência para preços internacionais e constituir ativos de reserva detidos por empresas e governos de outros países.

Gráfico 3 - Brasil: Índice Chinn-Ito de Abertura Financeira (1997–2007)



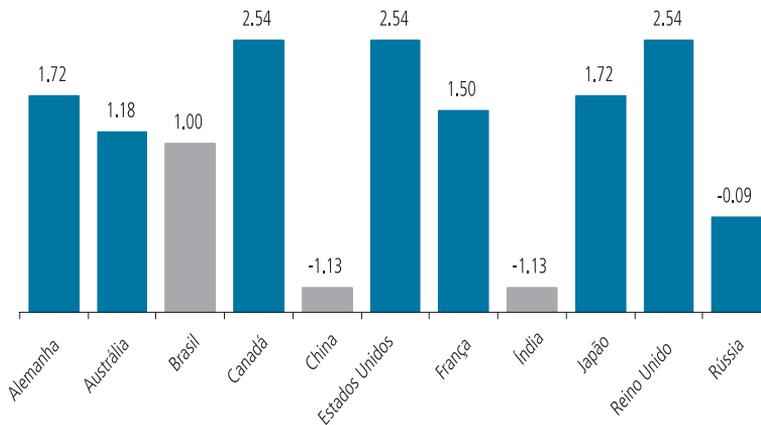
Fonte: www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen_2007.xls.

Para a maioria dos países membros do FMI, a edição de 2009 da base de dados mantida por Chinn e Ito cobre o período 1970-2007, e registra acuradamente a evolução da abertura financeira daquelas economias. Entretanto, para a China e para a Índia, consta apenas o índice -1.13, que é repetido para todo o período. Esta lacuna é devida, provavelmente, a algum erro de processamento de dados, posto que um valor constante é incompatível com a magnitude das reformas cambiais implementadas em ambos os países nas duas últimas décadas e com

⁶ Ver Johnston e Tamirisa (1998) para discussão desta classificação.

a própria metodologia de construção do índice. Assim, no caso destes dois países, as informações contidas no gráfico 4 devem ser vistas com ceticismo. Em relação aos demais países, cabe notar dois aspectos interessantes. O primeiro é o de que o índice do Brasil já se encontra num patamar próximo ao das economias avançadas. O segundo diz respeito à heterogeneidade dos índices destas economias, mostrando que a eventual imposição de controles sobre a conta de capitais não impede a conversibilidade da moeda nacional. Os índices da Alemanha e do Japão, por exemplo, eram de 2.54 até 2004, e caíram para 1.72 em 2007. Da mesma forma, a Austrália manteve o grau máximo de abertura financeira até 1998 e passou a reduzi-lo gradualmente nos anos seguintes.

Gráfico 4 - Índices Chinn-Ito de Abertura Financeira em Países Selecionados (2007)



Fonte: www.ssc.wisc.edu/~mchinn/kaopen_2007.xls.

Para corrigir a lacuna referida no parágrafo anterior e dispor das séries de índices de abertura financeira da China e da Índia nas duas últimas décadas, seria preciso consultar os relatórios anuais do FMI deste período, aplicar o método Chinn-Ito para cada ano e conferir a consistência dos resultados por meio de comparações seletivas com os índices de outros países. Embora esta tarefa esteja além do escopo do presente trabalho, cabe lembrar que, apesar da ausência daquelas séries, são inequívocas as evidências de que o renminbi e a rúpia estão se tornando moedas conversíveis, conforme notaram vários autores (Li, 2004, 2006; Luo e Jiang, 2005; Acharya, 2008; Prasad, 2009). No caso da Índia, este é um objetivo explícito do governo (Reserve Bank of India, 2006; Tavares, 2009). No caso da China, os trabalhos de Jing Li (2004, 2006) mostram que desde o início dos anos 2000 o renminbi vem adquirindo funções de moeda regional.⁷

Além dos fatores domésticos que explicam as reformas econômicas em curso, no Brasil, na China e na Índia desde o início dos anos noventa, uma razão externa que permite explicar o objetivo comum dos governos destes países em conferir conversibilidade plena às suas moedas tem sido o comportamento dos custos de informação e de transporte nas últimas três décadas. Quando os mercados tendem a ser globalizados, mas as cadeias produtivas continuam submetidas às restrições da geografia econômica, criam-se oportunidades para o surgimento de moedas regionais, devido ao fato de que as transações entre países vizinhos passam a crescer mais rapidamente que o comércio com o resto do

⁷ "If you travel in the Asian region, you will notice that the Chinese renminbi is appearing more often in shops and restaurants, driven by the rapid growth in mainland tourist volumes. Will Chinese renminbi be the next world currency? Since 2000, RMB internationalization has attracted great attention from the policymakers and the academics both at home and abroad. There is a sizable RMB circulation in China's neighboring countries and economies, even RMB can be fully convertible in some developed countries, some of the neighboring countries and economies treated RMB as a reserve currency." (2006, p. 1)

mundo. Nestas condições, à medida que avança o processo de integração regional, torna-se irracional o uso de moedas de terceiros países naquela área, desde que algum país da região esteja habilitado a emitir uma moeda conversível.

A superação deste obstáculo gera uma série de benefícios para o país emissor da moeda conversível, conforme apontado na introdução deste artigo. Além de elevar os ganhos de seigniorage para o governo, reduzir custos de transação para o setor privado e estimular parcerias internacionais duradouras, a conversibilidade ameniza os impactos da volatilidade cambial sobre a produção doméstica, porque as firmas locais passam a usar a mesma moeda no mercado interno e nas operações de comércio exterior. Não por acaso, o fenômeno da histerese, referido por Krugman (1989), é particularmente intenso em países de moeda conversível. Entretanto, para que estes benefícios sejam auferidos, não basta que a legislação cambial do país permita a conversibilidade da moeda, é preciso também que sua estrutura de proteção aduaneira seja compatível com os requisitos da integração regional. Neste ponto, como veremos na próxima seção, a China e a Índia estão mais avançadas que o Brasil.

3 - As políticas comerciais

A principal diferença entre as atuais estruturas de tarifas de importação do Brasil, da China e da Índia reside nos níveis de proteção aduaneira concedidos pelo governo brasileiro às indústrias de bens intermediários. Na maioria dos casos, as firmas que atuam nestas indústrias são corporações multinacionais detentoras de tecnologias de fronteira, cujo poder de fixar preços no mercado doméstico tornou-se incontestável em virtude dos privilégios advindos da proteção supérflua e da liderança tecnológica. Além das tarifas descritas a seguir, aquelas empresas contam ainda com o apoio regular de medidas antidumping. Desde o final da Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio – OMC, o Brasil vem aplicando intensamente este tipo de instrumento, com ênfase particular no setor de bens intermediários. Das 247 investigações abertas entre 1989 e 2006, cerca de 80% dos casos ocorreram neste setor (Tavares e Miranda, 2008).

Um dos indicadores da eficácia do protecionismo brasileiro está registrado na tabela 1, que mostra os coeficientes de penetração das importações de bens intermediários em 2000 e 2006. Neste período, conforme constante no gráfico 1, a taxa de câmbio efetiva real do Brasil teve apreciação da ordem de 40%. Mas, mesmo assim, os produtores destes bens conseguiram ampliar, ou pelo menos manter suas posições no mercado doméstico. De fato, dos sete ramos ali mencionados, cinco expandiram suas vendas no país e o único que sofreu queda mínima foi o de produtos siderúrgicos.

Tabela 1 - Coeficientes de Penetração das Importações de Bens Intermediários (%)

Indústria	2000	2006
Papel e Celulose	10,2	8,0
Produtos Químicos Orgânicos e Inorgânicos	26,3	23,2
Produtos Químicos Diversos	23,7	23,7
Resinas e Elastômeros	28,0	25,4

Indústria	2000	2006
Tintas e Vernizes	6,9	5,3
Metais não Ferrosos	23,3	22,7
Produtos Siderúrgicos	7,2	7,7

Fonte: Castilho e outros (2009).

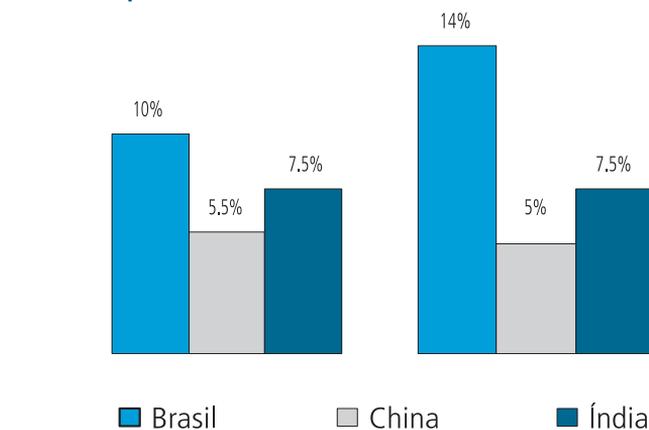
Os gráficos 5 a 12 mostram as estruturas das tarifas MFN aplicadas em 2008 pelo Brasil, pela China e pela Índia às importações realizadas nos seguintes capítulos do Sistema Harmonizado (SH): produtos químicos (28, 29 e 38), tintas e vernizes (32), plásticos (39), papel e celulose (48), vidro (70) e siderurgia (72). Estes capítulos reúnem bens intermediários com elevados efeitos de encadeamento sobre as demais atividades industriais, e cujos preços domésticos exercem, portanto, influência decisiva nos níveis de competitividade internacional de cada país. O aspecto mais notável neste conjunto de gráficos é o de que, em quase todos os capítulos, com a única exceção dos produtos da indústria de vidro, as tarifas vigentes no Brasil são sistematicamente superiores às da China e às da Índia.

Esta disparidade decorre do anacronismo das atuais tarifas brasileiras, que foram estabelecidas na primeira metade da década de noventa, quando os fundamentos do Mercosul estavam sendo negociados. Naquele momento, simultaneamente ao projeto de integração regional, os governos do Brasil e da Argentina estavam executando programas nacionais de abertura comercial unilateral, após décadas de protecionismo exacerbado. Portanto, um dos princípios que supostamente orientaram a formação da TEC era o de que as indústrias domésticas iriam ser expostas à competição internacional. No entanto, apesar das mudanças inequívocas promovidas pela liberalização, o critério fundamental que prevaleceu na definição das alíquotas foi o mesmo que vigorou na região durante a era da substituição de importações: o da escalada tarifária ao longo da cadeia produtiva. Assim, bens intermediários foram contemplados com alíquotas que variam entre 10% e 16%, e bens de consumo entre 18% e 20%.⁸

O principal defeito deste critério é que a proteção conferida a cada indústria não tem qualquer relação com a competitividade internacional das empresas que ali operam. No setor de bens intermediários este contraste é particularmente notável. A estrutura da oferta desses bens é, em geral, bastante concentrada, em virtude da interação entre dimensão do mercado doméstico, economias de escala e difusão restrita do progresso técnico. Desta forma, o resultado prático dos patamares tarifários da TEC foi o de gerar proteção supérflua a monopólios e a oligopólios que operam na fronteira tecnológica, conforme comentado acima.

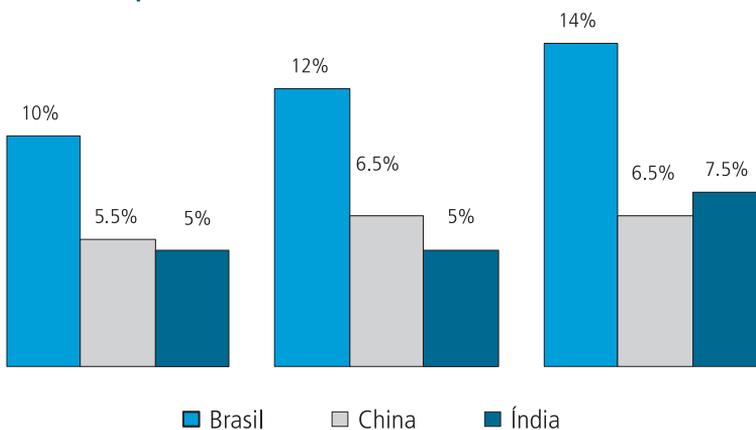
⁸ Para análise da estrutura da TEC, ver Kume 1996.

Gráfico 5 – Tarifas de Importação para Produtos Químicos Inorgânicos
(Capítulo 28 do Sistema Harmonizado, 2008)



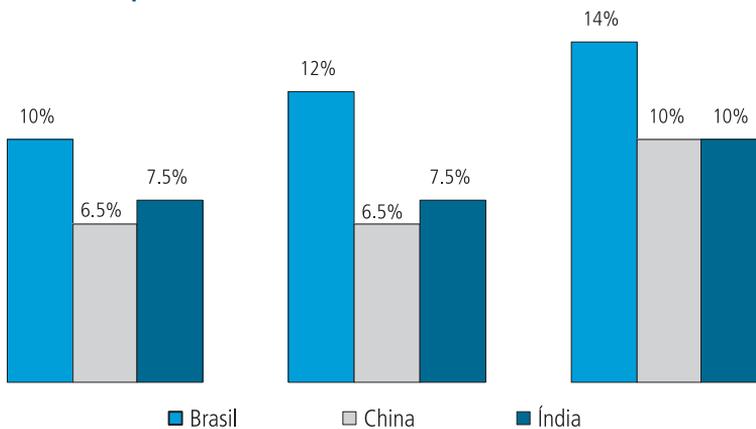
Fonte: Wits/Trains.

Gráfico 6 – Tarifas de Importação para Produtos Químicos Orgânicos
(Capítulo 29 do Sistema Harmonizado, 2008)



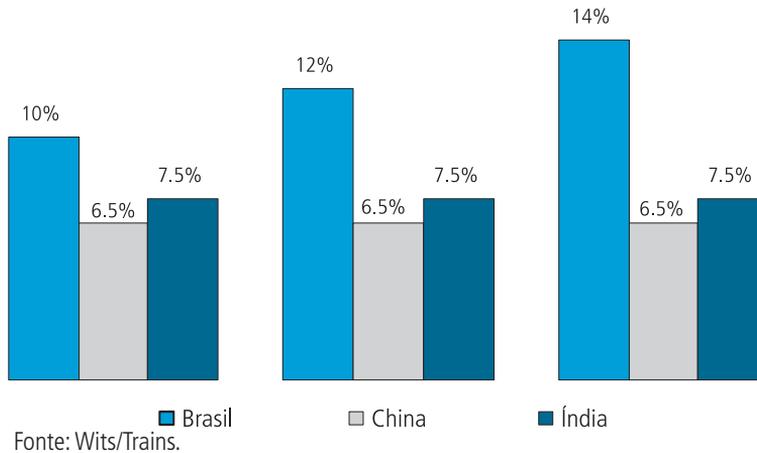
Fonte: Wits/Trains.

Gráfico 7 – Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Tintas e Vernizes
(Capítulo 32 do Sistema Harmonizado, 2008)

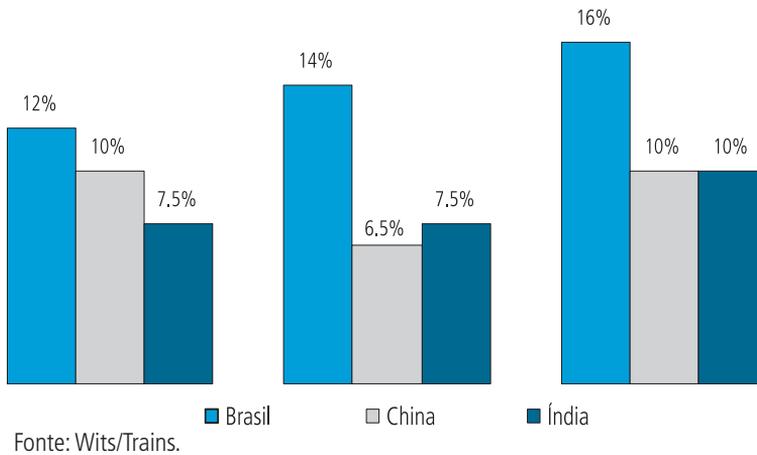


Fonte: Wits/Trains.

**Gráfico 8 – Tarifas de Importação para Produtos Químicos Diversos
(Capítulo 38 do Sistema Harmonizado, 2008)**



**Gráfico 9 – Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Plásticos
(Capítulo 39 do Sistema Harmonizado, 2008)**



**Gráfico 10 – Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Papel e Celulose
(Capítulo 48 do Sistema Harmonizado, 2008)**

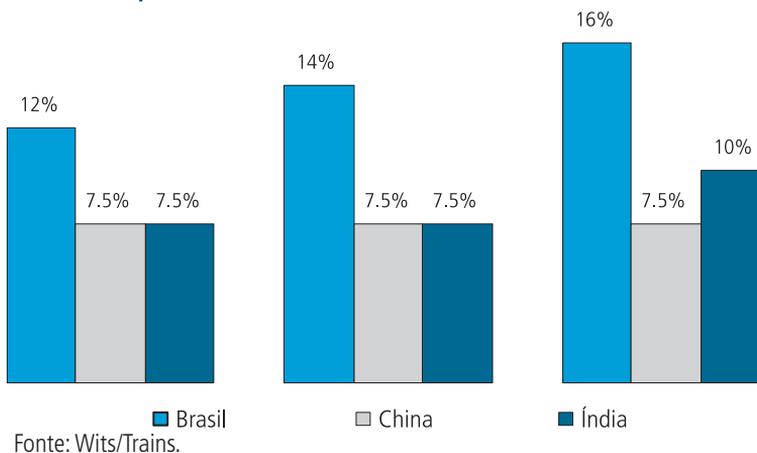
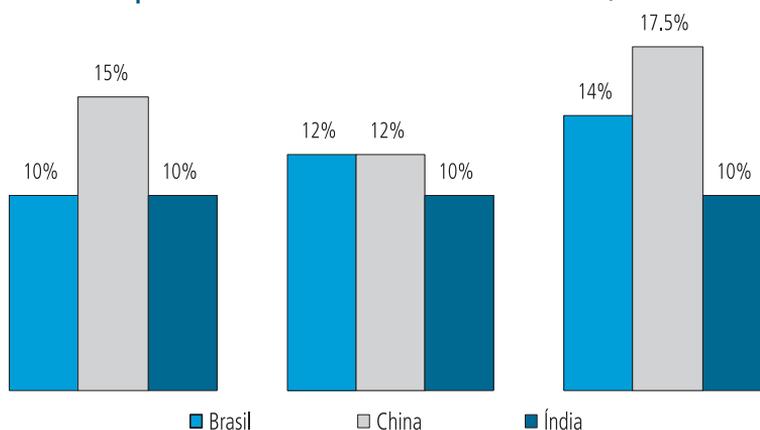
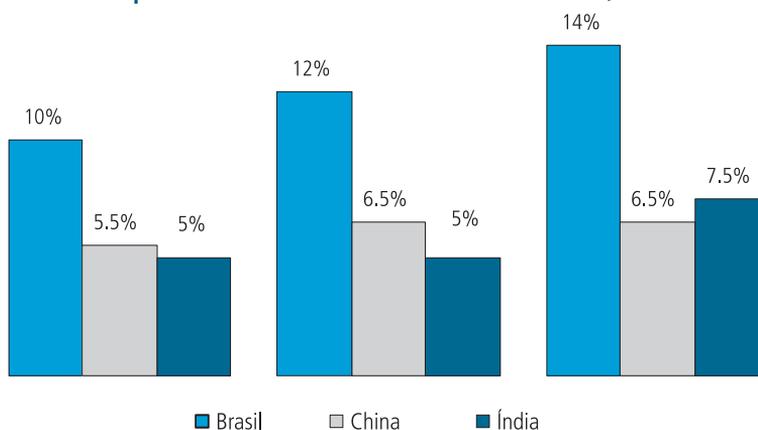


Gráfico 11 – Tarifas de Importação para Produtos da Indústria de Vidro (Capítulo 70 do Sistema Harmonizado, 2008)



Fonte: Wits/Trains.

Gráfico 12 – Tarifas de Importação para Produtos Siderúrgicos (Capítulo 72 do Sistema Harmonizado, 2008)



Fonte: Wits/Trains.

Os gráficos 5 a 12 indicam os patamares das alíquotas da TEC para cada capítulo do SH e os valores modais das alíquotas aplicadas pela China e pela Índia nas respectivas posições tarifárias. Na maioria dos capítulos, as alíquotas destes dois países são moderadas e relativamente homogêneas. No capítulo 29, por exemplo, os patamares brasileiros (representados no gráfico 6, em cor azul claro) são de 10%, 12% e 14%. O primeiro patamar é destinado aos compostos orgânicos mais simples, como hidrocarbonetos e alguns de seus derivados. O segundo patamar inclui produtos um pouco mais complexos, como clorobenzeno, etanol, mentol e seus derivados, dentre outros. E o terceiro patamar é reservado para os bens com graus mais elevados de processamento, como compostos nitrogenados, sulfonamidas, hormônios, vitaminas, dentre outros. Já as tarifas chinesas deste capítulo (histogramas cinza) são de 5,5% para os bens do primeiro grupo e de 6,5% para os demais, enquanto as tarifas indianas (histogramas azul escuro) são de 5% para os dois primeiros grupos e de 7,5% para o terceiro grupo.

Nos demais capítulos, a lógica na distribuição das tarifas é idêntica, embora os patamares brasileiros sejam distintos em alguns capítulos. Por exemplo, nas indústrias de plásticos (gráfico 9) de

papel e de celulose (gráfico 10) os níveis são de 12%, 14% e 16%. Entretanto, no setor de produtos químicos inorgânicos (gráfico 5) existem apenas dois patamares (10% e 14%). Em contraposição, os níveis chineses e indianos são bastante uniformes em quase todos os capítulos. A única exceção é a das tarifas chinesas na indústria de vidro (gráfico 11).

Assim, as diferenças são crescentes ao longo das cadeias produtivas, e particularmente notáveis nos casos dos bens mais elaborados dos capítulos relativos às indústrias de produtos químicos (28, 29 e 38), de papel e de celulose (48) e de produtos siderúrgicos (72). Antes de comentar os fatores que podem explicar a moderação dos níveis de proteção chineses e indianos, cabe lembrar que diversas empresas produtoras de bens intermediários estabelecidas no Brasil também possuem subsidiárias na China e na Índia, conforme ilustra a tabela 2, com alguns casos conhecidos nos ramos de química, de tintas e de papel. Estes exemplos apenas ratificam o caráter supérfluo da proteção conferida pela TEC.

Pelo menos quatro razões justificam a cautela na aplicação de tarifas sobre a importação de bens intermediários. A primeira, já comentada anteriormente, é a de que estas tarifas oneram as estruturas de custos dos usuários destes bens e, quando são adotadas de forma generalizada, prejudicam os níveis de eficiência de todo o sistema industrial. Assim, independentemente do nível da taxa real de câmbio em cada país, as firmas chinesas e indianas que fabricam bens finais tenderão a ser mais competitivas no mercado internacional que suas congêneres brasileiras, em decorrência das disparidades nas estruturas tarifárias indicadas nos gráficos 5 a 12.

A segunda razão decorre dos obstáculos envolvidos na substituição de insumos locais por similares importados, que geram proteção natural aos fabricantes estabelecidos no país, tornando supérflua a tarifa aduaneira. Quando uma firma usa regularmente um fornecedor nacional, que atende suas necessidades tecnológicas, ela só passará a adquirir o insumo, no exterior, em situações extremas. Além do risco cambial e dos custos logísticos, a troca de fornecedor frequentemente implica alterações nas rotinas produtivas da empresa, períodos de adaptação às peculiaridades do insumo importado, eventuais mudanças na qualidade do produto final, e incerteza quanto à reação dos consumidores diante das novas características do produto. Portanto, mesmo quando o similar importado torna-se relativamente mais barato, devido, por exemplo, à apreciação cambial durante um período longo, a firma hesitará em promover a substituição. É este fenômeno que explica, em grande medida, a estabilidade dos coeficientes de penetração das importações de bens intermediários no Brasil entre 2000 e 2006, descrita na tabela 1.

A terceira razão reside no fato de que as configurações nacionais típicas da oferta de bens intermediários são monopolistas ou oligopolistas, enquanto a maioria das indústrias usuárias destes bens tende a ser desconcentrada. Esta diferença nos perfis de organização da produção, aliada à reduzida elasticidade de substituição entre insumos nacionais e importados, confere elevado poder de barganha aos produtores de bens intermediários, o que pode ser exacerbado com o apoio da proteção aduaneira.⁹

⁹ Um indicador do poder de barganha dos produtores de bens intermediários é a conduta de seus clientes durante as investigações de casos antidumping. Mais da metade dos casos abertos no país entre 1989 e 2006 visaram proteger monopolistas domésticos nestas indústrias (Tavares e Miranda, 2008). Apesar dos prejuízos que estas medidas causam aos compradores destes insumos, não há registro de protestos por parte dos usuários junto ao governo. A explicação para este comportamento tímido tem duas origens. A primeira é a de que, a despeito de eventuais protestos, a maioria das investigações antidumping é concluída com a aplicação de sobretaxas alfandegárias. Assim, as manifestações contrárias à medida tendem a ser inócuas, além de gerar tensões no relacionamento com o provedor de insumos locais. A segunda é a de que as firmas usuárias não irão trocar de fornecedor após a aplicação da medida e, portanto, não estão interessadas em adotar condutas que possam estimular retaliações futuras por parte do monopolista doméstico.

Tabela 2 - Empresas que possuem filiais no Brasil, na China e na Índia (2009)

Empresa	Brasil	China	Índia
3M	X	X	X
Air Liquid	X	X	—
Ahlstrom	X	X	X
BASF	X	X	X
Bayer	X	X	X
Cargill	X	X	X
Dow	X	X	—
Dupont	X	—	X
Henkel	X	X	X
Kimberly-Clark	X	X	X
Lanxess	X	X	X
Monsanto	X	X	X
Praxair-White Martins	X	X	X
Rhodia	X	X	X
Sherwin-Williams	X	X	—
Syngenta	X	X	X
Valspar	X	X	—

Fontes: Abiquim; Abrafati; Bracelpa

Por fim, a quarta razão é a de que o ritmo de progresso técnico na produção de bens intermediários foi intenso durante a segunda metade do século XX, devido, sobretudo, à inovações introduzidas pelas empresas que hoje estão presentes no Brasil, na China e na Índia. Uma pequena amostra deste grupo de firmas está reunida na tabela 2. Basta uma visita aos portais destas corporações na internet para comprovar a dimensão de seus respectivos acervos tecnológicos. Assim, o único papel da tarifa aduaneira neste caso é o de ampliar o poder de mercado que já é conferido naturalmente pela liderança tecnológica.

Além das diferenças indicadas nos gráficos 5 a 12, as tarifas brasileiras são frequentemente, superiores às da China e às da Índia. Como mostra a tabela 3, em 29 dos 73 capítulos do SH relativos a produtos manufaturados ou semimanufaturados, a tarifa máxima aplicada pelo Brasil em 2008 foi a mais elevada do grupo.

Tabela 3 - Brasil, China e Índia: Tarifas Máximas Aplicadas em 2008

Capítulo	Produtos	Brasil	China	Índia
28	Produtos químicos inorgânicos	14,0	12,0	10,0
29	Produtos químicos orgânicos	30,0	14,0	20,0
30	Produtos farmacêuticos	18,0	10,0	10,0
34	Sabões	18,0	10,0	10,0
36	Pólvora e explosivos	14,0	10,0	10,0
39	Plásticos	18,0	14,0	10,0
46	Obras de espartaria ou de cestaria	12,01	10,0	10,0
48	Papel e celulose	16,0	7,5	10,0
49	Livros, jornais e gravuras	16,0	7,5	10,0

Capítulo	Produtos	Brasil	China	Índia
54	Filamentos sintéticos ou artificiais	18,0	12,0	10,0
56	Feltros e artigos de codoaria	18,0	12,0	10,0
57	Tapetes	35,0	16,0	10,0
58	Tecidos especiais	18,0	14,0	10,0
59	Tecidos impregnados	16,0	14,0	10,0
60	Tecidos de malha	18,0	12,0	10,0
61	Vestuário e seus acessórios em malha	35,0	25,0	10,0
62	Vestuário e seus acessórios exceto em malha	35,0	20,0	10,0
63	Outros artefatos têxteis confeccionados	35,0	17,5	10,0
64	Calçados	35,0	24,0	10,0
66	Guarda chuvas	20,0	14,0	10,0
72	Produtos siderúrgicos	14,0	10,0	5,0
75	Níquel	16,0	6,0	2,0
78	Chumbo	16,0	6,0	10,0
79	Zinco	16,0	6,0	10,0
80	Estanho	16,0	8,0	10,0
86	Veículos para vias férreas	14,0	10,5	10,0
88	Aeronaves e aparelhos espaciais	20,0	5,0	10,0
89	Embarcações e estruturas flutuantes	20,0	10,5	10,0
93	Armas e munições	20,0	13,0	10,0

Fonte: Wits/Trains

A China e a Índia também aplicam tarifas elevadas em vários capítulos. Por exemplo, a alíquota para automóveis, que no Brasil é 35%, na China é 45% e na Índia é 100%. No entanto, um aspecto comum nas políticas comerciais destes dois países é o de procurar evitar que a proteção concedida a determinada indústria, prejudique a competitividade internacional de outros segmentos importantes do sistema produtivo, conforme indicam os níveis moderados das alíquotas para bens intermediários. No Brasil, este critério tem estado ausente da política comercial desde a época da substituição de importações e assim permaneceu após a reforma executada durante o governo Collor. Além das evidências discutidas nesta seção, o exemplo mais contundente desta deficiência brasileira é a tarifa sobre a importação de computadores e outros equipamentos da indústria de informática. Na China e na Índia, tal como na maioria dos países, a alíquota é zero, em virtude do papel central exercido pelos custos de informação nos padrões contemporâneos de competição internacional. No Brasil, como indica a tabela 4, a alíquota é a mais alta do mundo. Seu nível atual é de 16%, tendo sido superior a 30% até 1999. Ainda que em tese esta alíquota integre a TEC, na prática, nem mesmo os demais membros do Mercosul a utilizam.

Tabela 4 - Tarifas de importação para computadores em países selecionados (2008)

País	Alíquota	China	Índia
África do Sul	0	Colômbia	0
Arábia Saudita	5	Coréia do Sul	0
Argélia	5	Costa Rica	0
Argentina	0	Estados Unidos	0
Austrália	0	Filipinas	0
Brasil	16	Índia	0
Canadá	0	Indonésia	0

País	Alíquota	País	Alíquota
Irã	10	Taiwan	0
Japão	0	Turquia	0
Malásia	0	União Européia	0
México	0	Uruguai	0
Paraguai	0	Venezuela	5
Rússia	5	Vietnam	10
Tailândia	0		

Fonte: Wits/Trains

4 - Conclusão

Na literatura recente acerca das perspectivas do sistema monetário internacional tem sido recorrente a previsão de que a hegemonia do dólar e do euro tenderá a ser relativizada no futuro próximo, em decorrência do fortalecimento potencial de moedas regionais (Cohen, 1998, 2004; Thimann, 2009). Neste artigo procurou-se mostrar que esta tendência foi gerada, em grande medida, pela evolução desigual dos custos de informação e de transporte nos últimos 30 anos, e que o real, o renminbi e a rúpia são candidatos naturais a ocupar este novo espaço.

Na última década, como vimos na seção 2, o Brasil avançou mais rapidamente que a China e a Índia na reforma da legislação cambial, criando normas mais adequadas à internacionalização da moeda doméstica. Contudo, o crescimento sustentado das transações com países vizinhos também é um requisito básico para a realização deste objetivo e, neste aspecto, a seção 3 mostrou que as políticas comerciais daqueles países têm se revelado mais racionais do que a brasileira. Ademais, as evidências discutidas atestam que a principal diferença entre os estilos de inserção internacional destes países não reside no comportamento da taxa de câmbio real, cujo ponto de equilíbrio é indeterminado, em virtude do ritmo do progresso técnico e dos padrões de competição monopolista vigentes nos distintos segmentos da estrutura industrial contemporânea. Na verdade, como argumentou Krugman, a melhor maneira de entender o funcionamento da economia internacional é começar examinando o que acontece no interior de cada país (1991, p. 3). O ponto de partida inevitável desta tarefa é a análise dos preços relativos domésticos, os quais são determinados, fundamentalmente, pela estrutura de proteção aduaneira adotada pelo governo.

Referências

- Acharya, Shankar (2008) "India's Macroeconomic Performance and Policies since 2000", *Working Paper no. 225*, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi.
- Castilho, Marta e outros (2009) Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva: Uma Análise da Política de Importação Brasileira, *Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil*, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Cheung, Yin-Wong, Menzie Chinn e Eiji Fujii (2007) "The Overvaluation of Renminbi Undervaluation", *NBER Working Paper n.º. 12850*.
- Cheung, Yin-Wong, Menzie Chinn e Eiji Fujii (2009) "China's Current Account and Exchange Rate", *NBER Working Paper n.º. 14673*.
- Chinn, Menzie, e Hiro Ito (2002) "Capital Account Liberalization, Institutions and Financial Development: Cross Country Evidence", *NBER Working Paper n.º. 8967*.
- Cohen, Benjamin (1998) *The Geography of Money*, Cornell University Press, New York.
- Cohen, Benjamin (2004) *The Future of Money*, Princeton University Press, New Jersey.
- Fundo Monetário Internacional (2008) *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, Washington, DC.
- Johnston, R. Barry, e Natalia Tamirisa (1998) "Why do Countries Use Capital Controls?", *IMF Working Paper WP/98/181*, Washington, DC.
- Krugman, Paul (1989) *Exchange-rate Instability*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Krugman, Paul (1991) *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Kume, Honório (1996) "Mercosul – 1995: Uma Avaliação Preliminar", in *A Economia Brasileira em Perspectiva 1996*, Vol. 1, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro.
- Li, Jing (2004) "Regionalization of the RMB and China's Capital Account Liberalization", *China & World Economy*, Vol. 12., No. 2, Beijing.
- Li, Jing (2006) "RMB as a Regional International Currency: Cost-benefit Analysis and Roadmap", *International Conference on European Financial Integration and China*, Centre for European Studies, Fudan University, China.
- Luo, Robin Hang, e Chun Jiang (2005) "Currency Convertibility, Cost of Capital Control and Capital Account Liberalization in China", *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 10, n.º.1, Beijing.
- Organização Mundial do Comércio (2008) *Trade Policy Review: China*, Genebra. (www.wto.org)
- Prasad, Eswar (2009) "Some New Perspectives on India's Approach to Capital Account Liberalization", *NBER Working Paper n.º. 14658*.

Reserve Bank of India (2006) *Report of the Committee on Fuller Capital Account Convertibility*, New Delhi. (www.rbi.org.in).

Tavares de Araujo, José, e Pedro Miranda (2008) "Antidumping e Antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro", *Breves Cindes* nº 8, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro. (www.cindesbrasil.org)

Tavares de Araujo, José (2009) "Conversibilidade do Real e Inserção Internacional da Economia Brasileira", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº. 101, outubro/dezembro, pp. 33-43, Rio de Janeiro.

Thimann, Christian (2009) "Global Roles of Currencies", Working Paper Series no. 1031, European Central Bank, Frankfurt am Main, Alemanha.

A inserção no comércio internacional do Brasil, da Índia e da China (BIC): notas acerca do comércio exterior e política comercial¹

Ivan Tiago Machado Oliveira²
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão³
Emílio Chernavsky⁴

1- Introdução

Nas últimas décadas a economia internacional tem assistido a uma importante transformação no grau de desenvolvimento e de articulação entre os mais distintos países. As nações conhecidas como emergentes ampliaram sua participação na economia mundial, não somente em termos absolutos, como percentual do PIB e do comércio internacional, mas também na tomada de decisões multilaterais.

O aumento da importância dos emergentes, entretanto, não ocorreu de modo uniforme entre os diferentes países. Brasil, Índia e China – BIC, a despeito de suas diferenças, foram três países que ao longo dos últimos anos se tornaram atores importantes do cenário internacional. Neste sentido, por exemplo, os dois gigantes asiáticos, entre 1991 e 2008, ampliaram sua participação no PIB mundial de somente 2,8% para 9,1%, sendo que quase 60% desta expansão ocorreram nos últimos cinco anos⁵ (2004-2008). O aumento da importância destes países não se limitou à esfera econômica, mas refletiu-se também na maior ocupação dos espaços de decisão nas esferas políticas internacionais, como ficou evidente em suas participações nas decisões multilaterais referentes à crise financeira de 2008⁶.

A maior atuação dos BIC também se manifestou no comércio internacional. Também aqui, o crescimento dos fluxos de comércio não ocorreu de maneira uniforme entre os países, pois respondeu a um conjunto distinto de mudanças estratégicas e reformas realizadas em cada um deles. Em virtude

¹ Embora o termo BRIC inclua a Rússia, por questões vinculadas ao escopo do projeto ao qual esta pesquisa está vinculada e à necessidade de maior maturação na análise dos dados acerca da experiência Russa, o presente trabalho terá foco comparativo apenas entre Brasil, Índia e China.

² Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

³ Assistente de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Mestrando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

⁴ Doutorando em Economia pela Universidade de São Paulo – USP.

⁵ Dados do World Development Indicators do Banco Mundial.

⁶ Cunha (2009, p. 12) destacou a ampliação da atuação dos países em desenvolvimento no período pós-crise: “As reuniões de cúpula do G7 (ampliado com a Rússia, no chamado G8) perderam importância relativa, em linha com a própria mudança na estrutura da geoeconomia mundial. O G20, com os BRICs [Brasil, Rússia, Índia e China], passou a ser o espaço de maior poder gravitacional para a discussão das reformas de caráter estrutural, bem como da tentativa de coordenação nas políticas de crédito e fiscais”.

destas diferenças, enquanto Brasil e Índia apresentaram resultados relativamente modestos no processo de inserção comercial, a China não apenas ampliou largamente a sua participação no comércio internacional, como também diversificou sua base industrial e exportadora⁷.

Como todos os três países realizaram reformas de abertura da economia, os exitosos resultados da China não podem ser simplesmente atribuídos às políticas de liberalização de modo geral, mas devem ser explicados a partir das características específicas das políticas implantadas no país. Nesse sentido, longe de responder a um programa fechado e abrangente de reformas, a abertura chinesa, iniciada nos anos 1980, acabou sendo marcada por uma visão fortemente pragmática, em que as mudanças foram implementadas de forma incremental, levando-se em conta os resultados de cada reforma no desenho da etapa seguinte. Por conta desta sistemática, foi aplicada uma estratégia de abertura extremamente cautelosa, estabelecendo uma divisão regional, setorial e patrimonial muito clara entre os fluxos de comércio protegidos pelo Estado e aqueles liberalizados para o capital estrangeiro e para outras empresas nacionais de capital não estatal (NAUGHTON, 1996).

No Brasil, a estratégia de abertura realizada no âmbito dos planos Collor e Real foi mais rápida e profunda se comparada à dos outros dois países, e apoiou-se na eliminação de parte da propriedade estatal e das restrições fiscais e financeiras à entrada do capital estrangeiro e na valorização cambial. Depois de 1999, em função da crise de balanço de pagamentos, esta estratégia foi parcialmente alterada mediante, por exemplo, a desvalorização do câmbio e a concessão de incentivos financeiros às exportações, embora não tenha sido capaz de tornar o país um grande competidor em nível global, tendo como exceção o setor agrícola. (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

Na Índia, se, até 2002, o governo havia adotado um programa estratégico de reformas bem limitado, no qual as importações foram liberalizadas lentamente, ao mesmo tempo em que tentou estimular o setor exportador via política cambial e atração do IDE, no período posterior houve um aprofundamento da abertura. Assim, as importações e a conta capital foram liberalizadas como forma de incentivar a concorrência e não gerar desequilíbrios no balanço de pagamentos (PRATES; CINTRA, 2009).

Partindo dessas considerações, este artigo tem como objetivo mostrar que a inserção dos BIC no comércio internacional ocorreu de forma diferenciada, tanto em termos de participação nos fluxos comerciais como de mudanças da pauta de importações e exportações. Como será visto ao longo do trabalho, esta diferenciação respondeu, dentre outros aspectos⁸, às estratégias de reformas do comércio que foram implementadas em cada um dos países, sob um conjunto distinto de instrumentos de política comercial. Deste modo, em última instância, as políticas de comércio exerceram um papel importante para determinar os rumos do comércio internacional dos BIC.

Nessa discussão, o trabalho procura avaliar as distintas trajetórias da inserção comercial e o modo pelo qual as políticas de comércio foram conduzidas segundo os interesses e as estratégias de cada país. A fim de alcançar este objetivo, está organizado em três seções, além desta introdução. Na próxima seção, apresenta-se o desempenho dos BIC no comércio internacional, analisando a evolução de sua participação nos fluxos globais e enfatizando a discrepância dos resultados chineses em comparação àqueles do

⁷ Na próxima seção serão analisados, detalhadamente, os dados referentes à evolução do comércio exterior de Brasil, Índia e China.

⁸ As mudanças no cenário internacional, as políticas macroeconômicas, as estratégias das grandes empresas são alguns desses outros aspectos que impactam na evolução do comércio internacional de cada país.

Brasil e da Índia. Na terceira seção, elabora-se uma análise das estratégias de políticas comerciais dos BIC, apontando os instrumentos e os controles que marcam a inserção no comércio internacional dos três países. Por fim, são feitas as considerações finais com destaque para os elementos de diferenciação entre os BIC em termos de comércio exterior e de política comercial.

2 - Evolução de fluxos comerciais internacionais: o desempenho dos BIC

Nas últimas décadas, Brasil, Índia e China implementaram reformas em suas estratégias de inserção internacional que visaram ampliar sua articulação econômico-comercial no mundo. Contudo, estas estratégias, embora pudessem ter objetivos semelhantes de ampliação da participação do país no quadro da interdependência global, foram estruturadas em circunstâncias bastante distintas e, por isso, apresentaram resultados igualmente diferenciados, especialmente nos aspectos vinculados ao comércio exterior e à política comercial. Nesta seção, será feita uma análise dos dados relativos ao desempenho dos BIC no comércio internacional, com foco em sua participação nos fluxos globais, enfatizando a discrepância dos resultados da China em comparação àqueles obtidos pelo Brasil e pela Índia, os quais colocam estes países em posição ainda, relativamente, marginal, como atores do comércio internacional.

Ao longo dos últimos 30 anos, a partir das amplas reformas econômicas promovidas após a subida ao poder de Deng Xiaoping no final da década de 1970, a economia chinesa sofreu profundas transformações que modificaram totalmente a estrutura produtiva interna, assim como o padrão de inserção externa do país. Estas transformações certamente afetaram o comércio exterior da China, que se expandiu de forma acelerada desde então. De fato, em trinta anos as exportações cresceram a uma taxa média de 18% ao ano, e de menos de 5% do PIB em 1978, passaram a representar mais de 35% em 2007. Já as importações, embora tendo crescido a um ritmo pouco menor, de 16,6% ao ano, passaram de cerca de 5% a quase 30% do produto em 2007, um grau de penetração quatro vezes superior ao do Japão, duas vezes e meia ao da Índia, e igual ao dobro da participação das importações no PIB estadunidense. Além disso, em termos de participação no comércio global, a participação das exportações chinesas, um pouco inferior a 1% em 1980, atingiu no final de 2007 um valor próximo a 9% e as importações, no mesmo período, deslocaram-se de aproximadamente 1% para algo em torno de 7%. Esse comportamento excepcional das exportações e das importações chinesas desde o final da década de 1970 pode ser visto nos Gráficos de 1 a 4, a seguir, tanto em termos absolutos como em porcentagem sobre o PIB.

As profundas modificações nos fluxos de comércio exterior da China evidentemente tiveram impactos importantes sobre a evolução da balança comercial do país. Até meados da década de 1990, o saldo comercial era muito reduzido e apresentava frequentemente valores inclusive negativos. A partir de então, entretanto, o crescimento em um ritmo um pouco mais acelerado das exportações em relação ao das importações permitiu a obtenção de superávits sistemáticos na balança comercial que, contudo, se mantiveram, de modo geral (com exceção dos anos de 1997 e 1998), em níveis inferiores a 3% do PIB até 2004. Já nos três anos que se seguiram, em meio à explosão verificada especialmente nas exportações, que mais do que compensaram o aumento importante das importações no período, o saldo da balança comercial se multiplicou em mais de 8 vezes, chegando em 2007 a superar os US\$ 260 bilhões, quase 9% de um produto interno em rápido crescimento. A evolução da balança comercial, em porcentagem

sobre o PIB, pode ser vista no gráfico 3, em que notamos a profunda transformação ocorrida em apenas três anos a partir de 2005.

Se até o final da década de 1990 as exportações e importações chinesas já apresentavam ritmo de crescimento elevado, com médias de, respectivamente, 15,2% e 13,7% ao ano, no início dos anos 2000 o comércio exterior chinês acelerou sua expansão e passou a crescer a uma taxa anual ainda maior, de quase 26% para as exportações e 25% para as importações. Esse crescimento fez com que a participação global do comércio exterior no produto chinês, ou seja, seu grau de abertura, situado em apenas 10% no ano de 1978, superasse os 67% em 2007, como mostra o Gráfico 4.

A evolução do comércio internacional da Índia, por sua vez, tem se dado de forma muito mais lenta. Como mostram os Gráficos 1 e 2, a expansão das importações e das exportações verificada basicamente a partir de 2003, e que se traduziu num aumento, ainda que pequeno, da participação do país no comércio mundial, somente se iniciou após um longo período de estagnação da participação e da evolução nos fluxos de comércio exterior globais.

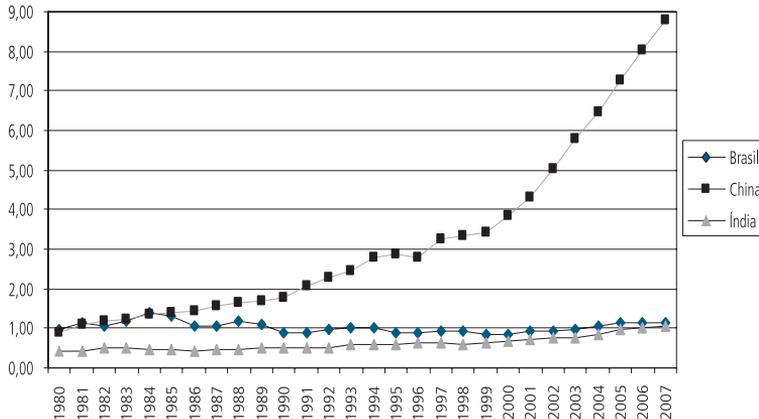
Entre 1980 e 2002, enquanto a participação das importações se situou entre 0,6 e 0,8%, a das exportações não ficou abaixo de 0,4% e nem muito acima da casa dos 0,7%. Nos anos seguintes, contudo, a participação das importações dobrou, alcançando a taxa de 1,5% em 2007, e a das exportações, embora tenha tido expansão mais modesta, atingiu o valor de 1% no final desse último ano. Os dados referentes à evolução em valores absolutos também apontaram para essa mudança. Ao longo dos anos 1980 e 1990, a balança comercial teve, como resultado, um pequeno déficit comercial, mas que foi se tornando decrescente com o passar dos anos devido ao fato de as taxas de crescimento das exportações terem superado as das importações. Entretanto, como nota-se no Gráfico 3, em 2002 essa tendência de queda foi interrompida e substituída por acúmulos crescentes dos déficits da balança comercial, graças ao aumento rápido e mais que proporcional das importações frente às exportações.

Desse modo, enquanto o maior déficit comercial indiano, entre 1980 e 2002, foi de US\$ 11,3 bilhões em 1999, em 2007 esse déficit alcançou US\$ 70,1 bilhões (cerca de US\$ 15 bilhões superior ao déficit de 2006). Puxada por esse rápido crescimento, a média do déficit, que era de US\$ 5,7 bilhões, pulou para US\$ 40,9 bilhões nos últimos cinco anos (2002 a 2006). Nesse último período, ao passo que a taxa de crescimento das exportações foi apenas pouco superior a 20% a.a., a das importações foi de 31,6% a.a.

A elevação dos déficits comerciais reforçou a tendência ao aumento do grau de abertura da economia indiana existente desde o início dos anos 1990 (ver Gráfico 4). Efetivamente, desde 1991, a Índia conseguiu aumentar em dezenove pontos percentuais o seu grau de abertura, que migrou de 14% em 1991 para 33% em 2007, sendo que 60% desse aumento aconteceram somente entre 2003 e 2007. Esta abertura tem respaldo em uma política de comércio exterior que buscou ampliar a participação da Índia no comércio internacional mediante a maior liberalização das importações.

Finalmente, no caso do Brasil, o desgaste e a conseqüente crise do modelo de substituição de importações durante as décadas de 1970 e 1980, levaram o país a abrir sua economia para o mundo, tanto no campo comercial quanto financeiro, desde o início dos anos 1990. Desde então, a política comercial estruturou-se de forma a abrir a economia à concorrência internacional e manteve-se vinculada à estratégia mais geral de abertura econômica.

Gráfico 1 – BIC: participação nas exportações mundiais 1980-2007 (%)

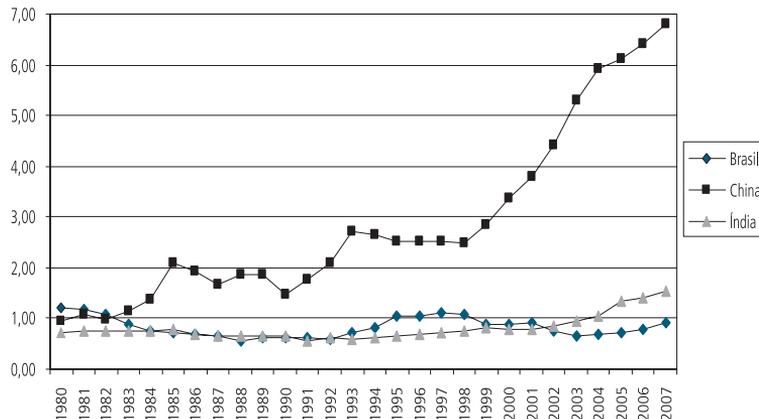


Fonte: Handbook of Statistics – UNCTAD. Elaboração Própria.

Com o Real valorizado nos primeiros anos do plano econômico que introduziu a nova moeda, as exportações, variável decisiva no processo de inserção ativa no contexto internacional de crescente interdependência econômico-comercial, acabaram não se expandindo em ritmo mais forte. Como as importações, variável-chave no controle da inflação, cresceram de forma expressiva, o que se viu foi a geração de déficits comerciais a partir de 1995. Neste contexto, ocorreu um incremento na participação das importações brasileiras no quadro do total importado no mundo ao longo da década de 1990, como mostra o Gráfico 2.

Em 1999, com a crise cambial, houve uma inflexão na relação entre o crescimento das exportações e o das importações do país. A partir de então, as exportações passaram a apresentar um ritmo mais acelerado de crescimento, com taxas muito altas entre os anos 2002 e 2008. Já as importações, embora tivessem apresentado queda nos anos de 2001 e 2002, também cresceram, nos últimos anos, a um ritmo que se mostrou, entretanto, menor que o das exportações. Com isso, o saldo do balanço comercial aumentou e tem alcançado patamares recordes.

Gráfico 2 – BIC: participação nas importações mundiais 1980-2007 (%)



Fonte: Handbook of Statistics – UNCTAD. Elaboração Própria.

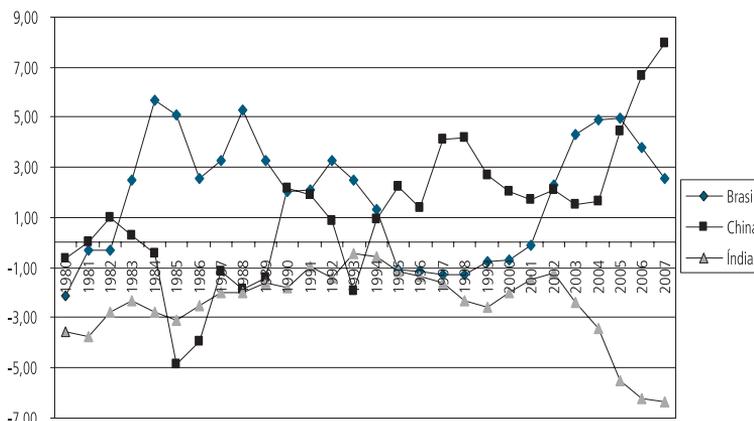
Não obstante tenha alcançado um incremento importante em termos absolutos em suas exportações nos últimos anos, o Brasil continuou a ter participação pequena no comércio internacional, como pode ser observado nos gráficos 1 e 2. De fato, os níveis de participação no comércio internacional ao longo das últimas duas décadas ficaram abaixo daquele observado no início dos anos 1980, quando o país contribuía com um pouco mais de 1% das importações e exportações realizadas no mundo. Até 1982, a participação nos dois fluxos de comércio era de 1,1%, número que somente foi ultrapassado, no caso das exportações, em 2007, quando o país atingiu 1,2%. Já as importações, após uma queda para cerca de 0,5% no início dos anos 1990, recuperaram a participação de 1,1% em 1998 caindo novamente para 0,9%, em 2007.

Enquanto entre 1994 e 1999, ao contrário dos doze anos anteriores, em que mais que triplicaram, 1994 e 1999 as exportações brasileiras ficaram praticamente estagnadas, flutuando entre US\$ 45 bilhões e US\$ 50 bilhões. Já nos anos 2000, especialmente após 2003, houve um boom das exportações. Entre 2003 e 2007, o crescimento foi da ordem de quase US\$ 90 bilhões, fazendo com que no último ano o valor total exportado fosse de US\$ 160 bilhões. Já nas importações, a despeito do menor crescimento relativo recente, a evolução também foi importante, pois saltaram de US\$ 50 bilhões em 2003 para US\$ 126 bilhões em 2007.

Quando analisadas em termos de sua participação sobre o PIB, as exportações cresceram no período anterior ao início do Plano Real, tendo caído e se estabilizado em torno de 6,5% entre os anos 1995 e 1998. Posteriormente, a partir de 1999, essa participação iniciou um período de crescimento importante e alcançou a marca de 16% do PIB em 2004. Já no que concerne às importações, sua participação como percentual do PIB apresentou clara tendência de crescimento sustentado ao longo de todo o período de análise, não obstante ocorressem quedas relativas em determinados anos.

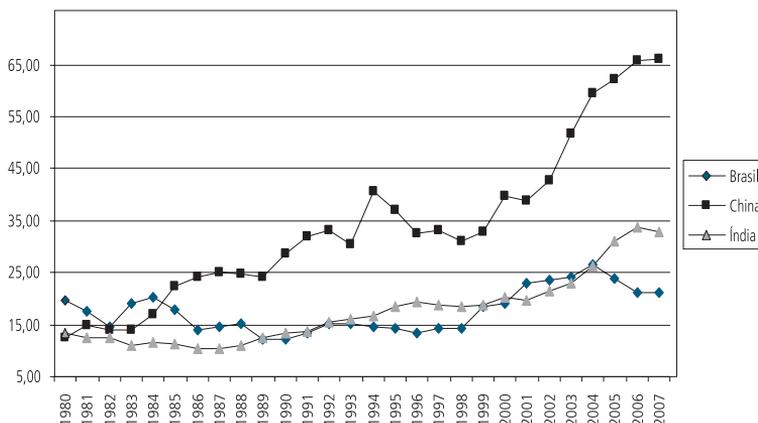
A corrente de comércio passou de uma participação em relação ao PIB de 11,1%, em 1990, para 18,4%, em 2000, e 26,3% em 2004, caindo para 21,25% em 2007, atestando um aumento do grau de abertura da economia, embora numa trajetória não consolidada de crescimento. Todavia, pode-se frisar que a participação do comércio exterior na formação do PIB do Brasil ainda permaneceu abaixo da média de muitos países em desenvolvimento, os quais, por sinal, vêm crescendo a taxas mais significativas que aquelas apresentadas pela economia brasileira nas últimas décadas, como bem salientou Almeida (2003).

**Gráfico 3 – BIC: evolução da balança comercial
1980-2007 (% PIB)**



Fonte: Handbook of Statistics – UNCTAD. Elaboração Própria.

Gráfico 4 – BIC: evolução do grau de abertura
1980-2007 (%)



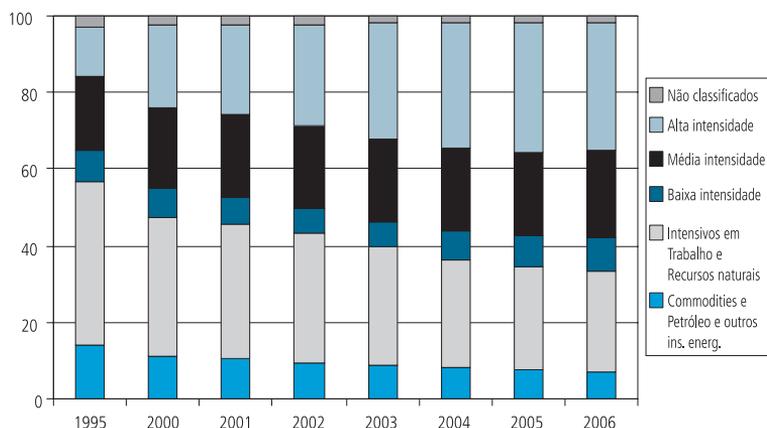
Fonte: Handbook of Statistics – UNCTAD. Elaboração Própria.

A trajetória do comércio internacional entre os países dos BIC não foi distinta somente no que se refere à evolução dos volumes envolvidos no comércio internacional, mas, principalmente, na diversificação das pautas de importação e exportação. Quando analisadas sob o critério de intensidade tecnológica, essa diferença entre a performance das pautas dos três países ganha maior notoriedade. Enquanto, de um lado, a China realizou um deslocamento das suas exportações de produtos menos complexos, em especial intensivos em trabalho, para bens de alta e média intensidade tecnológica, do outro, Brasil e Índia mantiveram sua pauta de exportações concentrada em *commodities* e/ou produtos de menor intensidade tecnológica.

Essa transformação da estrutura comercial da China, conforme apontam os gráficos 5 e 6, que trazem a evolução das pautas de exportação e importação do país por intensidade tecnológica, ocorreu em grande medida em razão do estabelecimento de dois regimes de comércio distintos. No primeiro regime, caracterizado pela criação de zonas especiais, a partir das parcerias entre o capital estrangeiro – gradualmente concentrados em setores mais intensivos em tecnologia – e o capital nacional, o país deu início a um processo de internalização do setor tecnológico. Já no regime ordinário, mediante a expansão de grandes empresas estatais especializadas no comércio em alta tecnologia, a China impulsionou um processo de sofisticação de suas plantas produtivas e comandou um processo de difusão de tecnologia de ponta em setores chaves da indústria (como microeletrônica e energia).

Isso se traduziu, como mostra o Gráfico 5, em aumento da participação das exportações de alta intensidade tecnológica em detrimento daquelas intensivas em trabalho e recursos naturais. Se em 1995 quase 60% das exportações estavam concentradas em *commodities* e bens intensivos em trabalho e recursos naturais, em 2000 esse valor havia caído para 47%. Movimento contrário verificou-se no comércio de produtos de alta intensidade tecnológica, que no mesmo período aumentou sua participação sobre o total exportado de 13% para 21%.

Gráfico 5 – China: pauta de exportações por intensidade tecnológica
1995-2006 (%)



Fonte: Handbook of Statistics – UNCTAD. Elaboração Própria.

Nota: Todas as tabelas de intensidade tecnológica seguiram a metodologia do Trade and Development Report da UNCTAD.

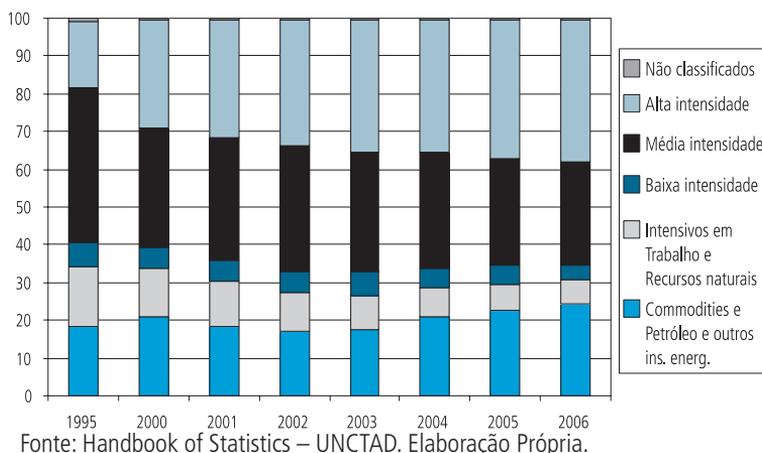
Esse movimento se intensificou nos anos 2000, quando os bens intensivos em tecnologia passaram a ser o principal item de exportação da China. Já em 2004, ano em que os produtos de alta intensidade tecnológica contribuíram com 33% do total exportado, as exportações concentradas em trabalho e recursos naturais deixaram de ser o principal bem exportado pela China (sua participação foi de apenas 28%). Em 2006, essa diferença se ampliou, pois, embora as exportações de maior conteúdo tecnológico tivessem mantido sua participação, as de intensivos em trabalho e recursos naturais perderam dois pontos percentuais. Isso significou, ainda, que as vendas de produtos de média intensidade tecnológica, que alcançaram o percentual de 23% no mesmo ano, aproximaram-se do segundo item mais importante da pauta.

Essa concentração de bens sofisticados ocorreu não apenas na pauta de exportações, mas também na de importações. Como as zonas especiais realizavam atividades de plataforma exportadora⁹, cada vez mais intensivas em tecnologia e cujas importações cumpriam o papel de fornecer insumos para a produção de bens exportáveis, progressivamente as importações foram se deslocando para setores de maior conteúdo tecnológico.

Como nota-se no Gráfico 6, até 1995, a maior parcela das importações era de bens de média de intensidade tecnológica e *commodities* que, respectivamente, participavam com 41% e 18% do total. Desde então, rapidamente as importações mais intensivas em tecnologia passaram a ocupar um espaço maior na pauta de importados da China. Como resultado disso, em 2006, enquanto 28% das importações eram de média intensidade tecnológica e 24% de *commodities*, os produtos de maior conteúdo tecnológico já contribuíam com 38% das importações chinesas.

⁹ Essa atividade se caracterizava pela montagem mediante a associação de empresas estrangeiras e locais, de bens finais destinados à exportação para terceiros mercados, apoiando-se na importação de insumos produzidos nos países de origem das empresas estrangeiras.

Gráfico 6 – China: pauta de importações por intensidade tecnológica 1995-2006 (%)

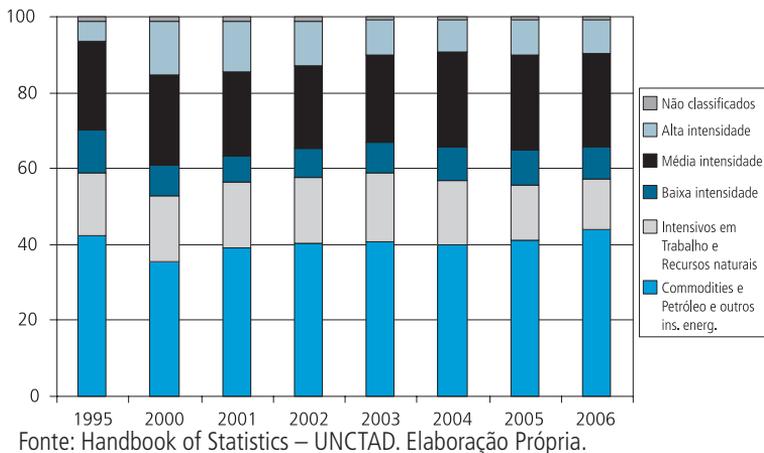


No caso brasileiro, a despeito das mudanças na estratégia de inserção comercial entre os anos 1990 e 2000, observou-se o enrijecimento das pautas de exportação e de importação ao longo do período 1995-2006. Em um primeiro momento, os processos de abertura ao capital estrangeiro, eliminação de parte das empresas estatais e liberalização das importações, motivaram a entrada de empresas estrangeiras naqueles setores em que o país era mais competitivo, assim como incentivaram a renovação e modernização das novas e antigas plantas produtivas a partir da importação de bens de capital e intermediários, mais baratos em razão do câmbio valorizado.

Esse movimento, apoiado por um conjunto específico de políticas macroeconômicas restritivas, fez com que as exportações continuassem concentradas em bens menos complexos, que geravam menor valor agregado. Apesar de, num segundo momento, em função da criação de novos instrumentos para exportação, da flutuação do câmbio e do maior dinamismo do comércio internacional, terem existido melhores condições para o país realizar uma inserção comercial diferenciada, as estruturas, tanto da pauta de importações como de exportações, continuaram rígidas.

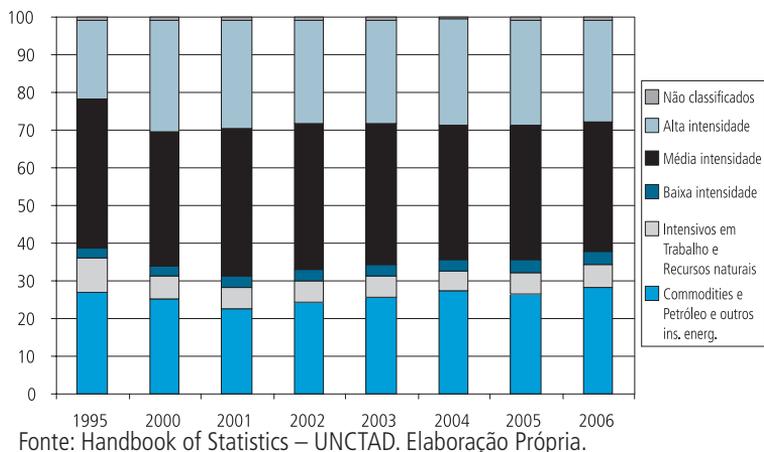
No caso das exportações (ver Gráfico 7), a participação do setor de *commodities* sempre foi predominante, flutuando ao longo de todo o período entre 35% e 44%, percentual alcançado no último ano (2006) analisado. Os setores de baixa, média e alta intensidade tecnológica também tiveram suas participações estáveis ao longo do tempo. Enquanto o setor de média intensidade contribuiu em torno de 1/4 das exportações, os setores de baixa e alta intensidade participaram com, aproximadamente, 10% cada.

Gráfico 7 – Brasil: pauta de exportações por intensidade tecnológica 1995-2006 (%)



Nas importações, o cenário foi parecido. No entanto, a maior parte dos bens importados foi de média e alta intensidade tecnológica, como sugere o Gráfico 8. Em 1995, cerca de 60% das importações estavam concentradas nesses dois setores, sendo que o de média intensidade respondia por cerca de 65%. Em 2006, a participação manteve-se aproximadamente a mesma, com a diferença de que o setor de alta intensidade passou a contribuir com parcela pouco maior da pauta. Os demais setores, no conjunto, flutuaram ao longo do período entre 30% e 40%.

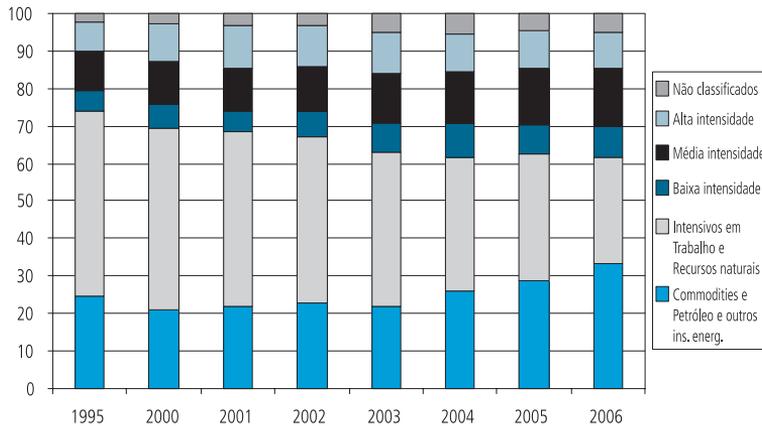
Gráfico 8 – Brasil: pauta de importações por intensidade tecnológica 1995-2006 (%)



No caso indiano, as transformações na pauta de exportações não evitaram a continuidade da predominância de produtos pouco elaborados, nos bens importados e nos exportados. Certamente, em função, em um primeiro momento, da modernização dos setores químico e automobilístico e, posteriormente, da expansão do preço internacional do petróleo e da aproximação política e econômica com os países da OPEP, a Índia sofreu um processo de alteração em sua pauta de exportações, antes centralizadas em bens

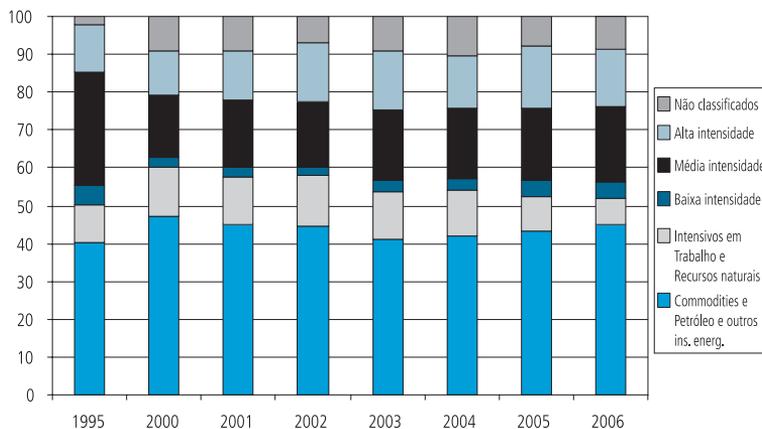
intensivos em trabalho e em recursos naturais. No entanto, a despeito da melhora dos setores de média intensidade tecnológica¹⁰, o setor que liderou esse processo foi o de *commodities*. A contribuição do primeiro setor ampliou-se razoavelmente ao longo de todo o período, saindo de 11% em 1995 para 15% em 2006. Todavia, o crescimento da participação de *commodities*, que até 1995 representava ¼ das exportações indianas, foi da ordem de oito pontos percentuais, saltando para 33% em 2006. Em contrapartida, as exportações de intensivos em trabalho e em recursos naturais caíram de 50% para pouco menos de 28% de participação. Assim, mesmo depois de aprofundar a liberalização do comércio internacional em 2002, os resultados em termos de pauta de comércio não se alteraram significativamente.

Gráfico 9 – Índia: pauta de exportações por intensidade tecnológica 1995-2006 (%)



Fonte: Handbook of Statistics – UNCTAD. Elaboração Própria.

Gráfico 10 – Índia: pauta de importações por intensidade tecnológica 1995-2006 (%)



Fonte: Handbook of Statistics – UNCTAD. Elaboração Própria.

¹⁰ O setor de média intensidade tecnológica, dentre outros produtos, é composto por máquinas e equipamentos elétricos, automotivos e químicos.

No caso das importações, mesmo depois do processo de abertura mais ampla, não se constatarem grandes modificações, como mostra o Gráfico 10. Na realidade, a única alteração importante do período ocorreu entre 1995 e 2000, antes do novo bloco indiano de reformas quando a participação das importações de *commodities* aumentou em sete pontos percentuais, saindo de 40% para 47%, e a das importações de média intensidade tecnológica diminuiu de 30% para 17%. Desde então, as mudanças foram praticamente inexistentes com o setor de *commodities* liderando a pauta importadora (com participação em torno de 45%) seguido pelo setor de média intensidade, que teve sua participação, a partir dos anos 2000, flutuando entre 17% e 20%.

Como observado anteriormente, todas as mudanças discutidas nesta seção, de alguma forma, responderam às estratégias de abertura comercial aplicadas pelos três países. Todavia, essas estratégias foram implementadas a partir de conjuntos distintos de políticas comerciais que determinaram o *timing* e o modo pelo qual a abertura foi conduzida. Tendo, portanto, observado a relação entre os resultados e as estratégias comerciais em cada um dos três países, na seção seguinte busca-se compreender como as políticas comerciais foram conformando as estratégias utilizadas pelos três países.

3 - Análise das políticas comerciais dos BIC

Pautando-se no desempenho do Brasil, da Índia e da China no quadro do comércio internacional, apresentado na seção anterior, ficou patente a necessidade de se analisar de forma mais atenta, as estratégias de política comercial por eles utilizadas nas últimas décadas, de modo a vinculá-las aos resultados observados, diferenciando os países em seu intento de aprofundamento da inserção no comércio internacional. Destarte, nesta seção, elaborase uma análise das estratégias de políticas comerciais dos BIC, apresentando os instrumentos e os controles que marcam a inserção no comércio internacional dos três países.

3.1 China

A política de abertura comercial da China foi realizada a partir da gestação de dois distintos regimes de comércio. O primeiro deles, conhecido como regime ordinário, concentrou-se somente nas empresas estatais autorizadas, responsáveis por realizar o comércio exterior (*Tradings Companies* – TC) de um volume pré-estabelecido de certos bens. A partir das reformas econômicas, lançadas pelo país em 1978, o governo expandiu o número dessas companhias estatais autorizadas a efetuar o comércio exterior, ao mesmo tempo em que descentralizou a criação dessas empresas por outros órgãos públicos que não o governo central. Contudo, esse regime de comércio continuou exclusivamente concentrado nas estatais que, em última instância, estavam plenamente submetidas ao planejamento central imposto pelo Estado chinês.

O segundo regime, denominado de processamento de exportações, reduziu o grau de centralização do comércio exterior chinês nas estatais, mediante a extensão dos direitos de comércio a outros tipos de companhias, em especial empresas de capital misto¹¹ (formadas principalmente a partir de parcerias entre

¹¹ Todavia, a despeito do progressivo crescimento dessas empresas, o espaço de atuação delas no mercado chinês sempre foi limitado pelo governo às áreas que ficaram conhecidas como zonas especiais. Desse modo, a produção dessas empresas exportadoras ficou restrita a certas localidades previamente estabelecidas pelo Estado chinês. Sobre este ponto,

o capital estrangeiro e cooperativas nacionais). Nesse sentido, a China integrou sua política de abertura à criação de um novo regime de comércio, que foi comandado pela articulação entre o capital nacional e o capital estrangeiro, ou seja, pela associação das empresas nacionais, principalmente as cooperativas, com o investimento direto estrangeiro (IDE).

Apesar do avanço no sentido da descentralização ter ocorrido nos dois regimes, as políticas de comércio impostas a cada um deles esteve longe de ser a mesma, fazendo com que o comércio internacional chinês pudesse ser entendido sob duas perspectivas, como mostrou Medeiros (1999, p. 401):

A política econômica chinesa, tal como praticada desde os anos 1980, introduziu simultaneamente o desenvolvimento do mercado interno e a promoção de exportações. É possível falar na existência de dois regimes. O regime de promoção de exportações foi estabelecido com as ZEE, que se espalharam ao longo das zonas costeiras. (...) Esse regime baseia-se no processamento de importações com empresas locais contratadas por empresas estrangeiras ou com empresas com participação estrangeira com autonomia de exportação. (...) As empresas que não se encontram sob o regime das ZEE, subordinam-se à política chinesa de comércio exterior, fortemente protecionista dirigida simultaneamente para as exportações e para o desenvolvimento do mercado interno. [Nesse segmento] todo o comércio exterior é centralizado em tradings estatais [as TC], que exercem o monopólio cambial e tomam a iniciativa das exportações, promovendo a produção das EVM [as TVE]. Do mesmo modo as importações são centralizadas, as tarifas sobre importações são elevadas e existem barreiras não tarifárias para diversos bens.

De fato, se no regime “ordinário” a preocupação central consistiu em descentralizar e liberalizar as importações sem impedir o desenvolvimento das exportações e das indústrias nascentes, no regime de processamento o principal objetivo foi o de gerar instrumentos capazes de impulsionar as exportações, mantendo o controle do governo chinês sobre o raio de ação das empresas instaladas nas zonas especiais.

Assim, no caso desse último regime, ao lado da liberalização quase completa das importações, já em meados da década de 1980 foram estipulados incentivos fiscais para promover a participação das FIE no setor exportador chinês, principalmente naqueles mais intensivos em tecnologia. Uma corporação estrangeira que se estabelecesse no mercado chinês no setor de tecnologia poderia conseguir isenção do imposto de renda em até dois anos. Para essas empresas, além dessa isenção, haveria uma redução de metade do pagamento de todos os impostos, desde que 70% das vendas totais tivessem como destino o mercado externo (LAZZARI, 2005). Adicionalmente, em 1986 passou a vigorar lei que protegia os lucros das empresas estrangeiras, mesmo quando elas ingressavam no mercado chinês sem nenhuma associação com empresas locais¹². Por sua vez, o governo chinês também podia fornecer apoio financeiro para as FIE, para o que foi criada uma nova regulamentação possibilitando a essas empresas, no caso de reinvestirem seu lucro na China, terem acesso a uma linha específica de crédito a taxas de juros mais baixas (DANG, 2008).

ver Acioly (2005) e Ruiz (2004).

¹² “The Law of People’s Republic of China on Wholly Foreign-owned Enterprises (WFOEs), published on April 12, 1986, provides for the protection for the profits and interest of foreign investors when they founded WFOEs in China. A series of other laws and regulations further relaxed China’s restriction in promoting FDI with measures for enterprise autonomy, profit remittances, labor recruitment and land use” (DANG, 2008, p. 14).

Além disso, nesse mesmo período, os investidores estrangeiros receberam subsídios fiscais e financeiros para formar aquelas parcerias com cooperativas locais (principalmente as recém criadas TVE – *Township & Village Enterprises*). A associação com esse tipo de companhia era extremamente conveniente para as FIE, em especial de países vizinhos à China, uma vez que lhes permitia contar com vantagens tributárias regionais e o acesso a um mercado de trabalho mais flexível e com salários mais baixos e, com isso, aumentar sua competitividade. Ao incentivo proporcionado às FIE pela possibilidade de formar alianças com as TVE, somava-se o desenvolvimento de um marco legal e de procedimentos e regras que permitiam a atuação de empresas exportadoras. Foi criado também um programa especial de incentivos para o processamento de exportações que possibilitava a importação de insumos e bens intermediários, livre de impostos, desde que fosse dirigida para a produção cujo destino seria a exportação.

Nos anos 1990 novas políticas foram implementadas no sentido de liberalizar a entrada do IDE, mas desde que dirigida para os setores exportadores de alta tecnologia. A principal iniciativa nesse sentido foi a partir da formação do "*Guiding Foreign Investment – Industrial Catalogue*", em 1995, que restringia setorial e regionalmente a entrada do IDE, concentrando os mecanismos de apoio aos capitais estrangeiros intensivos em tecnologia e direcionados para o setor exportador. Para aqueles setores econômicos classificados como "encorajados" ou "permitidos", como era o caso das indústrias de exportações e de alta tecnologia, os incentivos fiscais e financeiros, inclusive para importar livremente, foram atrelados e expandidos (LAZZARI, 2005).

Em contraste com o amplo conjunto de incentivos concedidos ao setor de processamento, o comércio exterior realizado pelo setor "ordinário", embora também tenha sido flexibilizado ao longo do tempo, permaneceu objeto de forte regulação. Certamente, o monopólio comercial exercido por algumas poucas TC que vigorou até o início das reformas foi eliminado, mas não emergiu no seu lugar um sistema totalmente liberalizado. Em vez disso, foi substituído a princípio por um regime de licenciamentos compulsórios, largamente utilizado na década de 1980, à medida que parcelas cada vez maiores do comércio eram removidas do sistema de planejamento e escapavam aos controles do Estado.

Num segundo momento, esse sistema de licenciamentos foi sendo substituído de modo progressivo por um quadro de restrições baseado num conjunto de listas, tanto negativas, abarcando itens cuja negociação somente poderia ser levada a cabo por empresas determinadas, como positivas, nas quais grupos de produtos – não especificados nas listas negativas – também só teriam a permissão de serem negociados por certas firmas (MARTIN; BACH, 1998). As restrições ao comércio, nesse regime, se manifestaram não somente na introdução de tais listas, mas também nas elevadas tarifas de importação e, principalmente, na imposição de maiores barreiras não tarifárias ao comércio internacional, que se mantiveram num nível muito elevado até a década de 1990¹³. Entre 1980 e 1992, por exemplo, a média ponderada das tarifas de importação para bens manufaturados cresceu de 36,6% para 46,5%.

Portanto, longe de constituir um regime liberalizado, o comércio exterior do setor "ordinário" esteve submetido a um quadro regulador do Estado chinês, por meio de um conjunto abrangente de regras e restrições impostas pelo governo central. Assim, a despeito de que, como resultado das reformas das últimas três décadas, o monopólio comercial tenha sido suprimido e um número cada vez maior de empresas

¹³ "In the early 1980s a new set of tariffs were promulgated that raised tariffs, which stayed high for the next decade. In 1992, according to the analysis in World Bank, China's tariffs were similar to other highly protected developing countries. The unweighted mean tariff was 43%, and the trade-weighted mean tariff was 32% (the same Brazil at the time). Equally important were nontariff barriers (NTBs). The same World Bank study found that 51% of imports were subject to one or more of four different overlapping nontariff barriers" (NAUGHTON, 2007, p. 385).

seja autorizado a exportar e importar, importantes restrições continuaram presentes¹⁴. Essas restrições se materializaram em especial no ritmo mais lento da liberalização das importações frente às exportações.

Essa diferença marcou o regime “ordinário” cujas exportações, apesar de também sujeitas a restrições, foram mais rapidamente liberalizadas e, inclusive, receberam incentivos, o que contrasta fortemente com o grande número de controles utilizados pelo governo central sobre as importações com o objetivo de não expor as indústrias nascentes à competição estrangeira. Os incentivos concedidos às exportações tomaram principalmente a forma de autorizações para que novas cidades pudessem produzir para exportar e a permissão para a associação das atividades das TC e das TVE – possibilitando a subcontratação ou transferência das etapas de produção de exportações das TC para as TVE, reduzindo os custos de produção daquelas –, o que aumentava a atratividade da produção para a exportação também nesse sistema e elevava a participação direta das TVE no total das exportações “ordinárias” (NAUGHTON, 1996). Esses movimentos permitiram que a partir de meados da década de 1990 as exportações realizadas dentro desse regime fossem, inclusive, capazes de acompanhar as altas taxas de crescimento das exportações das zonas especiais.

Todavia, com a entrada do país na Organização Mundial do Comércio – OMC, em 2001, que somente foi possível após a negociação de um extenso cronograma de ingresso, ocorreu uma aproximação entre a legislação dos regimes “ordinário” de comércio e de processamento de exportações. Em função disso, o governo avançou na redução do número de bens sujeitos à exigência de licenças de exportação ou de importação e garantiu maior acessibilidade do setor de serviços ao investidor estrangeiro mediante a abertura, na forma de *joint-ventures*, para a entrada de empresas estrangeiras especializadas no comércio internacional desse setor. Mas o movimento que mais chamou a atenção nesse íterim foi o da rápida diminuição e aproximação dos níveis das tarifas de importação tanto no regime ordinário como no de processamento de exportações (LAZZARI, 2005; LARDY, 2003 e NAUGHTON, 2007).

Entre 1996 e 2001, o ritmo das minorações tarifárias foi bem lento, fazendo com que o padrão de tarifas aplicado aos bens importados se mantivesse relativamente alto em comparação a grande parte dos outros países. A diminuição das tarifas de bens manufaturados, por exemplo, foi da ordem de sete pontos percentuais chegando ao valor de 16,2% em 2001. No entanto, desde então, essa diminuição se acelerou significativamente, tanto para bens agrícolas quanto para bens manufaturados, permitindo que, em 2007, o nível geral de tarifas se situasse em 6,8%. Além disso, também se observou a queda do valor da tarifa máxima permitida. Assim, entre 2001 e 2002 o pico tarifário para todos os bens caiu de 121,6% para 71% (HUANG ET AL, 2007 e RUMBAUGH; BLANCHER, 2004).

A despeito da adesão à OMC, o processo de abertura daqueles setores considerados estratégicos – infraestrutura, agricultura, automotivo, energia etc. – permaneceu sujeito a fortes intervenções do

¹⁴ Outras restrições às importações vigentes até meados da década de 1990 são descritas por Naughton (1996, p. 306): “before reform, the import of any good was the monopoly of a certain national TC. Today, important elements of monopoly persist, due to the limitations of the liberalization process. In the first, only TC, virtually all of which are state owned, are authorized to import goods for sale in the domestic market; the 3400 production enterprises that have trading rights are only authorized to import for their own production needs. In this sense, their position to that of the FIE, although they are subject to closer scrutiny. But import for sale in the domestic market requires the intermediation of a state-owned TC. Moreover, TC are chartered to engaged in business within a particular product range (business scope), are often limited to a designated province, and are sometimes constrained to serve a specified category of customer. No TC is free to choose what products it imports. A firm’s business scope may be very narrow (especially if it includes a tightly controlled import) or relatively broad (in which case it typically will exclude all important categories of tightly controlled imports”.

governo chinês. Na indústria automotiva, por exemplo, foram introduzidas novas medidas resultantes de política específica para o setor em 2005. Segundo as regras de importação dessa política, peças adquiridas no exterior passaram a ser altamente tarifadas, inibindo sua importação pelos fabricantes automotivos locais. Ainda foi estabelecido que se o valor das partes importadas de um veículo excedesse determinado limite, a tarifa aplicada sobre cada parte importada seria equivalente à cobrada de automóveis completos (25%), substancialmente superior à da importação de autopeças (10%)¹⁵. Desse modo, para continuar regulando e coordenando a abertura, em especial daqueles setores considerados estratégicos, o governo central ainda manteve boa parte deles sob a tutela do regime ordinário, que ainda é bem mais protegido se comparado ao regime de processamento.

Ficam, portanto, claramente identificadas duas clivagens no processo de reforma no sistema de comércio exterior chinês. Por um lado, tem-se um regime de comércio exterior fortemente liberalizado, tanto no que se refere às exportações como às importações, apoiado pelo capital estrangeiro e realizado nas zonas especiais, e um regime de comércio “ordinário”, sujeito a importantes controles do Estado e que executa um processo de abertura bem mais controlado. Por outro lado, pode-se constatar também que as reformas avançaram de forma mais intensa, especialmente no regime “ordinário”, no que se refere às exportações do que no caso das importações, sujeitas a maiores restrições a despeito dos avanços obtidos nas últimas décadas.

3.2 Brasil

Antes mesmo da inauguração do Plano Real, entre 1991 e 1993, as políticas de liberalização do comércio internacional levadas a cabo no Brasil faziam com que já se pudesse observar um rápido movimento de eliminação da estrutura de proteção da indústria por meio da redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias de importação.

Primeiramente, foram eliminadas as listas de produtos que necessitavam de emissão de guias de importação e os regimes especiais de importação, à exceção de alguns programas específicos, como o *drawback*¹⁶. Num segundo momento, iniciou-se um processo de reforma nas tarifas de importação, que impôs metas para a redução das alíquotas. Estas deviam alcançar, de forma gradual, até 1994, valores máximos de 40%. Neste processo, o governo brasileiro não estabeleceu nenhuma regra ou critério de diferenciação entre os setores industriais (exceto alguns setores de alta tecnologia enquadrados no Programa de Competitividade Industrial) afetados pela abertura, ou seja, a política de minoração das tarifas foi horizontal, sem priorizar ou proteger setores específicos da indústria (KUME; PIANI; SOUZA, 2003).

O processo de liberalização, iniciado de forma abrupta – o que provocou graves problemas a muitas empresas levando ao quase desaparecimento de vários setores industriais –, acelerou-se com a antecipação do cronograma de redução das tarifas a partir de 1992 empreendida para criar as condições políticas para sustentar o próprio processo¹⁷. Conforme mostrou Nassif (2005, p. 2), além de ter significado

¹⁵ Ainda em julho de 2008, em reunião da OMC, o governo chinês declarava que não reduziria suas barreiras para a importação de açúcar, arroz e algodão, além de recusar a proposta de corte profundo nas tarifas para bens industriais.

¹⁶ Instrumento de comércio que permite a suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados, desde utilizados para produção de exportados.

¹⁷ “Havia a preocupação com a adesão dos agentes econômicos ao programa de liberalização. Em primeiro lugar, a queda mais moderada das tarifas nominais de bens de consumo evitaria ameaças à balança comercial advindas de um eventual

um movimento de queda muito acentuada dos níveis tarifários anteriormente vigentes, cuja tarifa modal era de 40%, “as antecipações nos cortes das tarifas previstos para prevalecer entre 1993 e 1994 repercutiram negativamente no grau de transparência e credibilidade da reformas comerciais¹⁸”.

O processo de liberalização comercial não se encerrou com a introdução, em 1994, do Plano Real, que veio a por fim ao período de altas taxas de inflação que vigorou na economia brasileira desde o início dos anos 1980. Ao contrário, como parte dos esforços para alcançar o objetivo de queda da inflação verificou-se, nos meses que antecederam e que se seguiram ao lançamento do plano de estabilização, uma acentuada redução das tarifas de importação de muitos produtos, como metalurgia e siderurgia, que tinham peso relevante na determinação dos índices de preços. Além disso, adiantou-se a implementação da Tarifa Externa de Mercado Comum do MERCOSUL (TEC), que realinhou todas as alíquotas de importação para o teto máximo de 20%. Embora esse adiantamento tivesse permitido que, no caso daquelas reduções mais acentuadas, como automóveis, eletroeletrônicos de consumo e química fina, fosse estabelecida uma Lista de Exceção Nacional do Mercosul¹⁹, o governo brasileiro somente veio a utilizar esse mecanismo em 1995 (KUME; PIANI; SOUZA, 2003 e DE HOLANDA, 1997). Foi ainda instaurado “um regime de tributação simplificada para as remessas postais dos bens para uso próprio”, que se traduziu em proteção negativa para os produtos nacionais, pois os níveis tarifários praticados internamente se tornaram superiores àqueles praticados externamente (DE HOLANDA, 1997, p. 68).

Conforme destacou o próprio de Holanda (op. cit.) essas medidas “mostraram claramente que a estratégia de estabilização passava a subordinar completamente a estratégia de política comercial, [pois] já no final de 1994, por conta das injunções da política de estabilização, as tarifas nominais atingiram os índices mais baixos de todo o período de liberalização”. Assim, entre 1991 e 1994, observou-se rápida eliminação das alíquotas de importação para maior parte dos produtos: no setor agropecuário, a tarifa nominal média caiu de 5,1% para 3,2%, no de minerais não-metálicos a queda foi de 19,6% para 9,2% e nos de material elétrico e vestuário a redução foi, respectivamente, de 35,2% para 18,4% e de 48,3% para 19,4% (KUME; PIANI; SOUZA, 2003)

A política tarifária, apoiada pela âncora cambial que mantinha o Real extremamente apreciado, traduziu-se na forte expansão das importações que alimentou um crescente déficit comercial e conduziu à rápida deterioração das contas externas. Com a crise do México do final de 1994 e a conseqüente fuga de capitais, cuja entrada vinha até então sendo responsável por manter o precário equilíbrio do balanço de pagamentos, o governo iniciou uma política de reversão parcial do regime de tarifas.

Além de pequena desvalorização cambial²⁰, as medidas de política comercial passaram a incentivar surto de importação desses bens, o que poderia estimular resistências à reforma tarifária. Em segundo, supunha-se que a competição externa iria acentuar-se nas duas últimas etapas. Nesse momento, seria importante uma percepção clara das vantagens da liberalização comercial, de modo que se consolidasse o apoio necessário à continuidade do programa de redução tarifária” (KUME; PIANI; SOUZA, 2003, p. 15).

¹⁸ “Como se sabe, um dos pilares básicos da reforma comercial brasileira foi, após eliminar praticamente todas as principais barreiras não tarifárias, a execução de um cronograma gradual de redução de alíquotas de importação a partir de 1990, com prazo para finalização em janeiro de 1994. A partir do segundo semestre de 1992, no entanto, esse planejamento inicial foi violado: em outubro de 1992, foram antecipadas (em três meses) reduções tarifárias previstas para janeiro de 1993; e em julho de 1993, novamente antecipadas (agora em seis meses) alíquotas com redução prevista para janeiro de 1994” (NASSIF, 2005, p. 2).

¹⁹ Essa lista permitia aos produtos nela inseridas um prazo de cinco anos para a convergência da tarifa nacional à TEC.

²⁰ “O governo permitiu uma desvalorização do câmbio nominal de 5% em março e abandonou o sistema de câmbio

as exportações e a proteger alguns setores da indústria, muito embora para outros o processo de redução das alíquotas tivesse sido mantido. O objetivo era o de desincentivar a entrada de importações (de bens de consumo durável basicamente) e fortalecer as exportações de modo a que uma possível reversão das contas externas não afetasse o ajuste inflacionário (DE HOLANDA, 1997). Dessa forma, em 1995, a despeito do aumento das alíquotas de importação para os setores de veículos, de materiais elétricos e farmacêutico, ocorreu uma queda das tarifas dos insumos, como refino de petróleo e elementos químicos. Adicionalmente, ao mesmo tempo em que foi elaborada a cota de importação para a Zona Franca de Manaus e utilizada a lista de exceção do MERCOSUL, o governo permitiu a entrada do capital estrangeiro em diversos setores da indústria dando facilidades financeiras para importar máquinas e equipamentos a fim de modernizar as plantas produtivas locais²¹.

Se, por um lado, procurou introduzir medidas para reduzir a expansão das importações, pelo outro, a partir de 1996, o governo brasileiro também começou a dispor de instrumentos capazes de impulsionar as exportações (De HOLANDA, 1997). Nesse sentido, os benefícios do regime *drawback* foram estendidos à exportação via terceiros, a Lei nº 87, que determinava a isenção do ICMS sobre produtos primários e semimanufaturados, foi aprovada e fez-se com que os regimes²² de Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC) e de Adiantamento de Cambiais Entregues (ACE)²³ se tornassem mais rentáveis.

Além disso, na década de 1990 ocorreu um rápido desenvolvimento do campo brasileiro, que favoreceu as exportações. O setor agropecuário, que na década de 1980 apresentou problemas produtivos importantes, iniciou um processo de reestruturação, com o aumento de investimentos (em parte devido à entrada de grandes transnacionais no agronegócio brasileiro), uso de novas tecnologias, expansão da fronteira agrícola, liberalização comercial e suporte em pesquisa por organismos como a Embrapa. Tais mudanças trouxeram consigo o aumento significativo da produtividade do setor ao longo da década, impulsionando, conseqüentemente, a exportação de parcela expressiva da produção. Com isso, especialmente a partir dos anos 2000, o setor agropecuário se constituiria em elemento fundamental do grande crescimento das exportações do país.

flutuante para baixo com a introdução de um sistema de *crawling peg* – foi definida uma grande banda de flutuação do dólar e posteriormente, devido à grande incerteza causada no mercado, foi adotada uma política de intervenção sistemática do Banco Central no mercado para conduzir pequenas desvalorizações freqüentes de modo a garantir uma lenta recomposição do câmbio real. Após alguns meses tornava-se claro para o mercado que as desvalorizações mensais situar-se-iam no intervalo de 0,40% a 0,60% ao mês, o que, de acordo com a teoria da paridade de poder de compra, permitiria compensar com algum ganho o diferencial entre a inflação doméstica e a inflação externa” (DE HOLANDA, 1997, p. 71).

²¹ Até o final dos 1990, novas medidas foram utilizadas para conter a importação, como destacaram Kume; Piani e Souza (2003): “o governo recorreu novamente às medidas administrativas para conter as importações. Entre os mecanismos adotados, podemos citar a exigência de pagamento à vista (depósito no Banco Central) nas importações financiadas com prazo inferior a um ano, o atendimento aos requisitos fitossanitários, a licença prévia na importação de um grupo extenso de produtos e a aplicação de salvaguardas nas importações de produtos têxteis. Finalmente, em novembro de 1997, como medida para reduzir o déficit em transações correntes diante da crise financeira internacional, o governo aumentou temporariamente as tarifas em 3 pontos de percentagem”.

²² “A arbitragem cambial no período 1995–1997 se tornou altamente rentável; por motivos do câmbio administrado, os volumes cresceram em relação ao montante exportado” (MOREIRA; TOMICH; RODRIGUES, 2006, p. 16).

²³ “O ACC é uma antecipação total ou parcial de um pagamento futuro em moeda estrangeira como resultado de uma exportação. Implica um contrato de câmbio (liquidado na entrada de divisas) e exige comprovação do embarque. Quanto ao ACE, constitui-se na extensão da operação durante o período de pós-embarque e é ofertado por bancos comerciais. Suas fontes de captação são linhas de crédito externas de curto prazo à disposição de bancos do país” (MOREIRA; TOMICH; RODRIGUES, 2006, p. 16).

A despeito das tímidas medidas para impedir o avanço das importações e para fomentar as exportações, em linhas gerais, a política comercial do Brasil caminhou no sentido de corroborar a estratégia de abertura no setor externo. As taxas de câmbio mantiveram-se efetivamente valorizadas, as tarifas de importação, depois de uma queda abrupta no biênio 1993-1994, permaneceram relativamente estáveis²⁴, e os programas de incentivos à exportação minguaram ao longo dos anos 1990. Assim, de acordo com Bastos (2003, p. 258-259), pode-se dizer que o centro da estratégia de abertura implícita nas políticas comerciais adotadas nesse período foi:

Liberar importações (...) para melhorar a qualidade dos produtos oferecidos no mercado brasileiro, criando pressão competitiva para que produtores internos (nacionais ou não) melhorassem suas plantas e/ou focalizassem suas atividades em produtos em que efetivamente fossem competitivos. Esta pressão competitiva tornou-se mais premente com o Plano Real, pois se tratava de usar a liberação de importações também para chancelar a estabilidade de preços: o cronograma de abertura foi acelerado no segundo semestre de 1994, durante a implementação do plano no final do governo Itamar, "como meio de evitar a transmissão para os preços das pressões de custo e de demanda que se manifestavam".

Todavia, devido à crise do balanço de pagamentos de 1999 que evidenciou o alto grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira resultante dessa estratégia de abertura, as políticas foram parcialmente modificadas. A partir de então, ainda que as políticas de liberalização tivessem se mantido, principalmente no que se refere às importações, o governo procurou realizar uma abertura mais prudente, viabilizando, também, o desenvolvimento do setor exportador.

Em primeiro lugar, como resultado da crise, a taxa de câmbio foi desvalorizada e passou a flutuar de forma mais livre, ao contrário do período anterior, quando o câmbio valorizado se mantinha dentro de uma banda restrita. Em segundo lugar, "através da Emenda Constitucional nº 42/2003 passaram a incidir sobre as importações a Contribuição para Financiamento de Seguridade Social – COFINS, com uma alíquota de 7,65%, e o Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS-PASEP, com uma alíquota de 1,65%" (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008, p. 115). Em terceiro lugar, a partir da criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, em dezembro de 2001, as vendas no mercado interno e a importação de alguns bens específicos foram oneradas, não abrangendo as exportações. Em 2003 ocorreu o reajuste de todas as alíquotas fazendo com que alguns produtos tivessem suas tarifas ampliadas. Gasolina e álcool etílico para combustível, por exemplo, desde esse ano, passaram a ter alíquotas de R\$ 860,00 por m³ e R\$ 37,20 por m³, respectivamente, valores substancialmente maiores que os do período anterior²⁵ (MOREIRA, PANARIELLO, 2005)²⁶.

²⁴ O setor de máquinas e tratores, por exemplo, entre 1995 e 1998, viu sua tarifa nominal média de importação crescer de 16,5% para somente 17,7%. Já nos setores de agropecuária, de material elétrico e de vestuário a variação das tarifas, no mesmo período, foi menor que três pontos percentuais. A alíquota do último produto cresceu de 19,8% para 22,8%. Apenas alguns poucos setores apresentaram crescimento substancial das tarifas, como elementos químicos e café.

²⁵ Entre 2001 e 2003, as alíquotas para gasolina e álcool etílico combustível eram de, respectivamente, R\$ 501,10 por m³ e R\$ 29,20 por m³ (MOREIRA, PANARIELLO, 2006).

²⁶ Todavia, depois da adoção do novo regime de câmbio, é importante lembrar que o governo retomou de forma gradual o processo de redução das tarifas de importação, visando a compensar o aumento de três pontos percentuais aplicado em 1997. Em 1999, foi feita a primeira queda da ordem de 0,5 ponto percentual compensação e, respectivamente em 2002 e 2004, as demais reduções foram executadas, primeiramente de um ponto percentual e depois de 1,5 ponto

Além da desvalorização cambial e da incidência de novas contribuições nas importações, o governo passou a criar mecanismos para fortalecer as exportações. Em função especialmente da rápida aceleração da economia mundial e da ampliação da demanda internacional por bens primários, foi necessária a expansão do financiamento para as exportações brasileiras. Essa expansão alcançou relativo sucesso desde o início dos anos 2000, sucesso no qual se destacou a expansão do volume de crédito dirigido às exportações concedido pelo BNDES. Entre 1999 e 2004, por exemplo, dobrou-se o valor de crédito concedido pelo banco para essa finalidade, saindo de US\$ 2 bilhões para US\$ 4 bilhões. Esse aumento foi principalmente capturado por grandes empresas, na modalidade pós-embarque, e se destinou especialmente às atividades de prazo mais longo (MOREIRA; TOMICH; RODRIGUES, 2006). Do ponto de vista fiscal, em razão dos “incentivos praticamente se resumirem à desoneração da carga tributária (...) sobre a produção doméstica”, os instrumentos efetivados não desempenharam a função de garantir o crescimento das exportações (MOREIRA; PANARIELLO, 2005, p.127).

A despeito do redirecionamento dos instrumentos de política comercial de modo a buscar um outro tipo de inserção externa, o Brasil manteve praticamente estagnada sua participação nas exportações e importações globais e avançou pouco na diversificação da estrutura de comércio. De fato, embora o desempenho global das exportações tenha crescido no pós-1999 permitindo a retomada do superávit comercial, sua pauta continuou concentrada em produtos pouco elaborados e com baixa participação relativa no comércio mundial.

3.3 Índia

A estratégia de inserção externa indiana formulada no início das reformas de 1991 foi extremamente pragmática, caracterizada por mudanças graduais em setores específicos (CUNHA, 2006 e CRUZ, 2005). Neste sentido, as políticas de abertura do comércio na Índia combinaram incentivos à modernização e à proteção da estrutura produtiva local mediante a atração de investimentos estrangeiros em tecnologia e a colocação de altas barreiras para importar, com o fortalecimento do setor exportador.

O roteiro de mudanças no comércio indiano foi preciso e limitado, apoiado por fundamentos teóricos e empíricos sólidos, características que permaneceram até o começo dos anos 2000. Dentre as primeiras medidas, destacaram-se a quebra do monopólio estatal de importação de 55 produtos, o avanço da reforma tributária (com racionalização da estrutura tarifária e redução de impostos), a queda dos controles de exportação (entre 1991 e 1992, cerca de 150 produtos foram retirados da lista de regulamentação) e a pequena redução das restrições quantitativas e das licenças de importação²⁷. A meta foi desenvolver a indústria e proteger as atividades agrícolas. Destarte, observou-se a redução de barreiras não-tarifárias para importações de insumos e de máquinas e também de tarifas sobre o comércio de bens industrializados.

No entanto, mesmo no setor industrial, a liberalização comercial foi mais limitada para alguns produtos, considerando que o governo continuou utilizando as licenças de importação e manteve em

percentual. Nessa mesma direção, soma-se o fato das tarifas de importação estabelecidas pela TEC para alguns setores, como o de produtos eletrônicos, terem sido reduzidas para importações tanto dentro como fora do MERCOSUL (KUME; PIANI; MIRANDA, 2008).

²⁷ Ao longo das décadas de 1980 e 1990, existiam licenças tanto para a produção quanto para a importação de certos produtos. Essas licenças tinham um papel fortemente protecionista, já que limitavam a concorrência intra-setorial e fortaleciam o monopólio nacional da produção e importação de uma gama extensa de bens.

níveis elevados as tarifas para bens específicos. A partir de 1997, por exemplo, ocorreu uma sensível expansão das taxas de importação para bens intermediários, interrompendo o movimento anterior de persistente queda. As pressões realizadas por grupos industriais específicos, como o automobilístico, e o interesse em proteger a agricultura foram preponderantes para explicar o ritmo e o grau dos avanços e retrocessos desta liberalização do comércio exterior (CRUZ, 2005 e RAO; DUTT, 2006).

Além da redução das tarifas e da eliminação de algumas restrições quantitativas, a Índia também reformulou parte dos planos específicos de controle das importações. Dentre as mudanças ocorridas podem-se destacar: i. a extensão das Licenças Especiais de Importação (*Special Import License – SIL*); ii. a difusão do programa de Recomposição de Licenças de Importação (*Import Replenishment License – REP*); e iii. a ampliação das Licenças Gerais de Importação (*Open General License – OGL*).

Em primeiro lugar, as SIL autorizaram a importação de bens de capital de segunda mão sem o pagamento de nenhum tipo de imposto e, além do mais, foram estendidas para uma gama de 300 produtos, dando ênfase para aqueles utilizados na produção de bens exportados. Em segundo lugar, a REP, que permitia a compra de bens do exterior administrados por outras listas de importações com recuperação de parte do valor dos impostos²⁸, foi prolongada para diversos setores, em especial para aqueles que tinham como foco a exportação. Por fim, as OGL, que autorizavam as importações de qualquer produto, independente do controle previamente existente²⁹, também passaram a abranger uma quantidade maior de bens (AKSOY, 1992; DAS, 2003).

Essas iniciativas de liberalização das importações ocorreram ao mesmo tempo em que foram formuladas políticas para ampliar as exportações. Além da redução de tarifas, da criação de linhas de financiamento e da desvalorização cambial, o governo desenvolveu políticas setoriais para a promoção de exportações, como o programa de Promoção de Exportação de Bens de Capital (*Export Promotion Capital Goods – EPCG*). Esse programa, que foi elaborado em 1990 e efetivado apenas em 1992, permitiu a redução de 25% para 15% do imposto de importação de bens de capital desde que a empresa atingisse duas metas: i. exportar a maior parte da produção e, ii. vender no exterior o triplo do total de bens adquiridos externamente (DAS, 2003; KALIRAJAN, 2004). Adicionalmente, os benefícios seriam maiores para empresas que tivessem projetos de longo prazo e realizassem investimentos no setor da infraestrutura³⁰.

²⁸ Essas importações poderiam ser utilizadas para produção de bens exportados ou até para revenda no mercado externo.

²⁹ Para uma lista completa das restrições de importação, ver Aksoy (1992).

³⁰ Além do EPGC, Kalirajan (2004, p.8) destacou a criação de outros programas de promoção às exportações: "The other major schemes are as follows: Duty Exemption Scheme (DES), Scheme for Gems and Jewellery, and policies enlarging the scope of instruments of export promotion such as export oriented units (EOU) and export processing zones (EPZ), joint ventures and different types of trading houses. Duty Exemption Scheme: under this scheme, import of raw materials, intermediates, components, consumables, parts, accessories, packing materials and computer software required for direct use in the export product is permitted duty free for processing and export by the competent authority under the categories of advance licences, advanced intermediate licence, special imprest licence, licences under export production programme, advance customs clearance permit and advance release orders. Scheme for Gems and Jewellery: exporters of gems and jewellery are allowed to import inputs by obtaining Replenishment Licences and Diamond/DTC Imprest Licences (DTCIL). The replenishment licences are transferable. Exports effected in fulfilment of export obligation against DTCILs do not qualify for this benefit. The latter licence can be issued in advance for import of rough diamonds and for export of cut and polished diamonds. (...) The export oriented unit (EOU) and export promotion zone (EPZ) schemes were liberalised. 100 per cent foreign equity participation in EOU/ EPZ units was allowed.

Todas essas ações do governo indiano fizeram com que ao longo dos anos 1990, as importações efetivamente se expandissem num ritmo controlado e inferior ao total exportado. Contudo, o baixo crescimento e a pequena diversificação das exportações de bens – mantendo a participação do país no comércio mundial estagnada – motivaram o governo indiano a reestruturar sua política comercial por meio da liberalização das importações e de novos instrumentos de fomento às exportações:

Esta abertura [do comércio exterior] ancorou-se em dois mecanismos, que possibilitaram a obtenção da conversibilidade da conta corrente indiana em 1994, sujeita a alguns limites, eliminados em 1997. O primeiro refere-se à virtual extinção do sistema de licenciamento de importações. Entre o início desse processo em 2001 vigorou uma lista negativa de produtos ainda protegidos por barreiras não-tarifárias. Nesse ano, após contenciosos na OMC, essa lista foi amplamente reduzida. (...) *O segundo mecanismo foi a reforma nas tarifas aduaneiras, as quais foram reduzidas gradualmente, tanto para produtos como para não-agrícolas. Desde 2002, entretanto, o ritmo dessa redução foi acelerado* (grifos nossos) (PRATES; CINTRA, 2005, p. 399).

A estratégia após 2002 era a de permitir o aumento das importações como forma de suportar o crescimento do consumo interno. Além disso, essas importações poderiam acelerar a expansão da competitividade da indústria local e apoiar o crescimento das exportações. Nesse sentido, o governo formulou novo programa de comércio internacional, o *New Foreign Trade Policy* (2004-2009), que seguiu o esquema de planejamento quinquenal, cujo alvo principal era dobrar a participação do país nos fluxos globais de comércio de bens até 2009, com crescimento médio de 20% a.a. nas exportações. Essa política estava estruturada sob três pilares centrais: a) continuação do processo de liberalização comercial com redução de tarifas e de custos de transação; b) estabelecimento de zonas de processamento de exportação para atrair IDE em infraestrutura; e c) estimular exportações de setores com maior potencial de geração de empregos, particularmente em regiões rurais, por meio da redução de tributos sobre matérias-primas desses setores. A utilização de instrumentos liberalizantes nesse momento visava possibilitar o crescimento das exportações em termos absolutos e como percentual sobre o PIB, melhorar o acesso ao mercado interno e aumentar o nível de competitividade global da estrutura produtiva da Índia.

Dentre esses instrumentos, destacaram-se a redução mais rápida das barreiras tarifárias e a eliminação das barreiras não tarifárias. Em relação a essas últimas, o governo eliminou as licenças de importação para quase todos os setores. Segundo Prates e Cintra (2009, p. 418), após 2002, “esta lista [de licenças] foi amplamente reduzida, abrangendo somente bens que ameaçassem a saúde humana, o meio ambiente ou a defesa nacional, cereais, fertilizantes, derivados de petróleo e óleos comestíveis”.

Quanto às tarifas de importação, ocorreram dois movimentos: um primeiro, de pequena redução das tarifas para bens agroindustriais e, um segundo, de queda acentuada e contínua para a indústria. Na agroindústria, os níveis tarifários em geral sofreram quedas, mesmo que em alguns setores a tarifa média tenha aumentado de 2001 para 2005, como foi o caso do café, chá, mate e cacau. Entretanto, para a maior parte dos setores, constatou-se uma pequena redução do nível de proteção. Para o setor de leite e laticínios, por exemplo, as tarifas médias no biênio 2001-2002, que eram de 38%, caíram para 35% em 2005. Ou seja, ao contrário do período anterior, quando as tarifas agrícolas foram mantidas e até aumentadas, nesse segundo momento da abertura elas iniciaram pequena trajetória de queda.

No entanto, para a indústria o nível de redução foi superior e mais acentuado. Em termos gerais, os valores médios das tarifas desse setor passaram de 31,1% em 2001-2002 para 15,8% em 2005. Nesse

período, as tarifas aplicadas em quase todos os subsetores industriais apresentaram quedas vertiginosas, como o de máquinas e de equipamentos elétricos: em 2001-2002 a tarifa média, que era de 26,8%, caiu para menos da metade em 2005, 12,3%. Não somente as tarifas médias da indústria como também as máximas, de modo geral, apresentaram grande queda no período de 2001-2002 a 2005, e, possivelmente, atuaram como um dos fatores responsáveis pela diminuição das tarifas médias (KUME *et al*, 2005).

Se, de um lado, a Índia realizou mudanças na sua estrutura de proteção tarifária para possibilitar uma maior integração do seu comércio exterior com o mercado internacional, de outro, concentrou esforços para modernizar sua indústria e suas exportações de maneira a aproximá-las das mais dinâmicas em âmbito global. Conforme demonstraram Alessandrini *et al* (2007), a Índia vem conseguindo, ainda que lentamente, especializar-se na exportação de alguns bens mais dinâmicos na cadeia produtiva internacional.

Nesse sentido, o país tem buscado adotar aquele padrão de comércio exterior asiático, definido por Palma (2004), cuja pauta de exportações persegue os interesses da demanda internacional³¹. As estimativas de Alessandrini *et al* (2007) mostraram que a Índia, se comparada a uma série de outras nações, apresentou mudanças estruturais e institucionais do comércio que permitiram ao país exportar bens dos setores mais dinâmicos da indústria global, ou pelo menos, àqueles mais importantes para seus parceiros comerciais. Isso também teria provocado o aumento da importação de insumos, bens intermediários para a exportação de bens finais³², notadamente nos setores químico e de fármacos.

Dentre os fatores que auxiliaram o crescimento das exportações, vale destacar, ainda no âmbito da *New Foreign Trade Policy*, a criação de três novos programas de apoio ao setor exportador. O primeiro deles foi o *Assistance to States for Infrastructure Development of Exports – ASIDE* que, como sugere o próprio nome, visou apoiar o desenvolvimento de infraestrutura para produção de bens cujo destino era o mercado externo, mediante a construção de portos e rodovias, melhora da oferta de energia e criação de novos parques industriais exclusivos para exportação. O segundo foi o *Market Access Initiative* (MAI) que, em função do desenvolvimento de estudos de mercado, promoção de marcas, realização de conferências intersetoriais, dentre outros, buscou melhorar as condições do empresário indiano de penetrar no mercado externo. O último foi o *Towns of Export Excellence – TEE* que definiu regiões especializadas na produção de bens mais complexos e na realização de testes de qualidade para as exportações.

Em resumo, os instrumentos de política comercial utilizados pelo governo indiano caminharam em dois sentidos. Num primeiro momento, apesar do avanço da liberalização comercial, houve grande

³¹ Em geral, a região asiática foi capaz de adaptar, ao longo do tempo, sua produção de exportados segundo os interesses da demanda internacional, ou seja, foram desenvolvidas pelos países asiáticos formas de alcançar as necessidades de demanda das nações desenvolvidas, através do modelo de inserção comercial dos “gansos voadores asiáticos”. Por isso, a Ásia vem conseguindo atender, em grande número, às necessidades dos países mais ricos mantendo seu comércio internacional sempre integrado aos setores mais dinâmicos do mercado mundial. Nos termos do autor, “é como se a demanda mundial fosse um alvo em rápido movimento, e o Leste Asiático vem desenvolvendo a destreza em manter o alvo em movimento sob sua mira” (PALMA, 2004, p. 422).

³² “The pattern of specialization has improved over the period in the sense that, on average, India has not specialized in sectors that have experienced the lowest growth in world demand. On the other hand, India did improve its trade specialization in the very product groups that have witnessed the highest global growth. (...) Thus, India has not specialized in the sectors whose world demand grew more slowly. By contrast, the index has improved for the medium growth, medium-high growth, and fastest growth sectors. (...) Hence, it would appear that India is improving its pattern of specialization in the very sectors that grew fastest in terms of world demand” (ALESSANDRINI ET AL, 2007, p. 286-287).

cautela na introdução de políticas de abertura, principalmente em setores-chaves como a agricultura e a energia. Nesse sentido, o processo de liberalização das importações ocorreu gradualmente e pouco avançou para alguns setores, respondendo aos avanços obtidos nas políticas de promoção às exportações. Num segundo momento, depois de 2002, a despeito da alta proteção ainda existente no comércio internacional indiano, houve nítido e progressivo movimento de abertura comercial, liderado pelas importações. Desse modo, diferentemente do período anterior, os instrumentos de política comercial dirigiram-se fortemente para apoiar a entrada de bens importados, que passou a ser entendida como um caminho fundamental para aumentar as exportações e a participação do país no comércio global.

4 - Considerações finais

Ao longo do trabalho, constatou-se uma grande disparidade entre os processos de evolução e de estruturação do comércio exterior do Brasil, da Índia e da China ao longo das últimas décadas. Essa disparidade foi explicada em grande medida pelas diferentes estratégias de inserção comercial efetivadas pelos três países ao longo desse período. Em primeiro lugar, a China, mediante a separação do comércio em dois regimes, sendo um deles realizado somente por empresas estatais e o outro por parcerias entre o capital estrangeiro e empresas nacionais, conseguiu dirigir suas atividades para o setor exportador de tecnologia de ponta. A entrada do capital estrangeiro para produção de bens para a exportação ficou condicionada à realização de parcerias com firmas nacionais e também à disseminação de tecnologia de ponta o que, em conjunto com o rápido desenvolvimento das grandes empresas estatais permitiu a ampliação da competitividade nesses setores mais intensivos em tecnologia.

Já no Brasil e na Índia, embora utilizando estratégias diferentes, as reformas de comércio ficaram restringidas ao processo de abertura da economia. No Brasil, após um período de ampla liberalização das importações entre 1991 e 1999, tentou-se redirecionar a estratégia de abertura comercial por intermédio da mudança do regime cambial e da implementação de instrumentos de incentivos à exportação, ainda que os mecanismos de liberalização de importações tivessem sido mantidos. Na Índia, levou-se a cabo inicialmente uma liberalização bem lenta e gradual das importações e dos programas marginais de incentivo às exportações e, num segundo momento, aprofundou-se a liberalização, reduzindo as barreiras tarifárias e não-tarifárias das importações e aumentando os programas de promoção às exportações, visando ampliar a competitividade externa do país.

As diferentes estratégias dos BIC, como já analisado, efetivaram-se por meio da instauração de um conjunto de políticas comerciais que, em geral, disseram respeito aos instrumentos de promoção às exportações e às reduções de barreiras tarifárias das importações. Quanto aos instrumentos de promoção às exportações, é clara a distinção entre seus conteúdos e usos, bem como a atuação do Estado na regulação do comércio em cada país. No caso chinês, o Estado coordenou a abertura e buscou harmonizar as regras dos dois regimes de comércio, dando especial atenção para setores considerados estratégicos, como os intensivos em tecnologia. Neste sentido, foram disponibilizados incentivos fiscais e financeiros (eliminação de impostos de renda, por exemplo) especificamente para estes setores, desde que parte da produção fosse exportada.

Já os instrumentos de política de promoção às exportações praticados pela Índia combinaram incentivos à modernização e proteção da estrutura produtiva local, mediante a formulação de programas

específicos de exportação. Desse modo, foram criadas linhas de financiamento específicas, bem como, políticas setoriais para a exportação de alguns bens, como o programa de Promoção de Exportação de Bens de Capital. Com a *New Foreign Trade Policy* (2004-2009), observou-se a continuação do processo de liberalização comercial com estímulo de exportações de setores com maior potencial de geração de empregos, visando aumentar o nível de competitividade global da estrutura produtiva da Índia.

O Brasil, por sua vez, fez uso de reformas estruturais em sua política comercial, com maior abertura à concorrência internacional estimulando a entrada de importados e a pulverização de parte dos mecanismos de promoção às exportações, aliada à manutenção do câmbio altamente valorizado na segunda metade dos anos 1990. Num segundo momento, à medida que os déficits comerciais cresceram, o governo brasileiro lançou mão de algumas medidas setoriais para fortalecer as exportações, como no caso da extensão do *drawback*. A partir dos anos 2000, novas medidas foram tomadas, especialmente no campo de financiamento das exportações, principalmente por meio da ampliação dos créditos concedidos pelo BNDES.

Quanto às políticas tarifárias, pode-se observar um *timing* distinto na execução das reduções de alíquotas efetuadas por cada país. Enquanto a China e a Índia diminuíram suas tarifas significativamente nos anos 2000, o Brasil o fez, de forma abrupta, entre 1990 e 1995, embora no período recente esse movimento tenha sido interrompido. Ao se analisar os atuais perfis tarifários dos BIC, constata-se que a China, respondendo ao seu cronograma recente de abertura, a despeito dos altos controles tarifários e não-tarifários existentes até a década de 2000, entre 2006 e 2008 alcançou um baixo nível de proteção tarifária, com 3,9% de tarifa média aplicada considerando-se as preferências tarifárias existentes. O Brasil, após diminuir bastante suas alíquotas de importação na primeira metade dos anos 1990, iniciou um processo de estabilização dos níveis das tarifas médias. Em razão disso, atualmente o país apresenta, para o mesmo período, tarifa média ponderada por preferências comerciais de 5,02%, relativamente superior à tarifa indiana, que foi de 3,47%, como se observa na tabela a seguir.

Tabela 1 – Perfil tarifário (%) – 2006-2008

	NMF tarifa aplicada - todos os bens 2006-2008	Tarifa aplicada média, inclusive preferências - todos os bens 2006-2008
Índia	14,46	3,47
Brasil	9,34	5,02
China	5,33	3,90

Fonte: OMC. Elaboração Própria.

Se, entre 1991 e 2002, o processo de liberalização das importações indianas foi restrito, desde então, embora o país tenha apresentado tarifas médias aplicadas, segundo conceito de Nação Mais Favorecida – NMF, e para todos os bens, relativamente mais altas tanto para produtos agrícolas quanto para não-agrícolas, em relação ao Brasil e à China (ver figuras em anexo), nota-se uma tendência de rebaixamento da proteção tarifária média para todas as categorias de produto. No setor de bens de capital e intermediário, por exemplo, a redução das tarifas de importação foi respectivamente de 12 e 15 pontos percentuais, de 2001 a 2005. Além dessa redução a Índia foi diminuindo a diferença do padrão de proteção entre matérias-primas, bens de capital, intermediários e de consumo, isto é, foi aproximando os níveis de tarifas entre todas as categorias de produtos.

A análise comparativa das políticas comerciais da China e da Índia, numa perspectiva brasileira, aponta para alguns elementos que caracterizam diferenças importantes, especialmente entre a inserção comercial brasileira e a chinesa. Na China, a estratégia de abertura comercial, bem como as políticas executadas para esse fim, foram pragmáticas e realizaram importante divisão do trabalho entre o capital externo e o capital nacional. Essa divisão pautou-se pela integração, entre as corporações estrangeiras e chinesas, das atividades consideradas estratégicas, particularmente as relativas à produção de bens de maior conteúdo tecnológico. Nesse sentido, em última instância, o Estado regulou o processo de entrada dessas empresas, particularmente para que os benefícios dessa entrada fossem disseminados para as firmas locais, assim como conglomerou grandes empresas estatais no sentido de prepará-las para concorrer interna e externamente nesses setores considerados estratégicos.

Desse modo, em vez de mero aprofundamento do processo de liberalização comercial, o que pareceu ser fundamental para dinamizar o comércio externo dos países, em que pese as diferenças entre eles, foi a definição do *timing*, dos setores e da estrutura patrimonial do processo de abertura. Portanto, a despeito da importância que as medidas de liberalização adquiriram no período recente, para tornar a inserção comercial brasileira mais dinâmica ficou clara a necessidade de se incorporar medidas mais agressivas de promoção às exportações em setores prioritários e, principalmente, aproveitar melhor as oportunidades financeiras e tecnológicas oferecidas pelo capital estrangeiro. Por fim, vale ressaltar, ainda, que o sucesso dessas estratégias de inserção comercial dos países em desenvolvimento não esteve ligado somente ao estabelecimento dessas políticas comerciais, mas também dependeu, em última instância, de um conjunto específico de políticas macroeconômicas.

Referências

- ACIOLY, L. China: uma inserção diferenciada. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, IE/UNICAMP, (7): 24-31, out./dez. 2005.
- AKSOY, M. A. *The Indian Trade Regime*. Washington, DC: World Bank (Working Paper Series, 989).
- ALESSANDRINI, M *et al.* The changing pattern of foreign trade specialization in Indian manufacturing. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 23, n. 2, 2007.
- ALMEIDA, J. G.; BELLUZZO, L. G. Depois da queda – A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- ALMEIDA, P. R. de. O Brasil como sócio menor da globalização: insuficiente interdependência econômica e pequena participação comercial. *Revista de economia e relações internacionais*, v. 1. n. 2: 05-17, jan./jun. 2003.
- BASTOS, P. P. Z. *As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos Governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002)*. *Economia e Sociedade*, IE/Unicamp, v. 12, n. 2 (21): 245-274, jul./dez. 2003.
- CRUZ, S. V. Reformas econômicas na Índia: discurso e processo. *Economia Política Internacional: Análise estratégica*, n. 7, IE/Unicamp, 2005.
- CUNHA, A. M. Estratégias periféricas sessenta anos depois do acordo de Bretton Woods. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, 2006.
- _____. A crise financeira global: em busca de um novo Bretton Woods. *In: II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*. Porto Alegre, 2009.
- DANG, X. Foreign Direct Investment in China. *Master's Thesis*, College of Arts and Sciences, Kansas State University, 2008.
- DAS, D. *Manufacturing productivity under varying trade regimes: India in the 1980s and 1990s*. ICRIER Working Paper 107, 2003.
- DE HOLANDA, F. M. *Inserção externa, liberalização e estabilização: a experiência de liberalização comercial no Brasil na década de 1990*. Campinas: Unicamp. IE, 1997. (Dissertação, Mestrado).
- DIAKANTONI A.; ESCAITH H. *Mapping the Tariff Waters*. Working Paper ERSD-2009-13. Genebra: OMC, dez.2009.
- HUANG, J. ET AL. *Distortions to Agricultural Incentives in China*. Washington: World Bank, dec. 2007. (Agricultural Distortions Working Paper 29).
- KALIRAJAN, K. *The impact of a decade of India's trade reforms*. Australia South Asia Research Centre (ASARC), may 2004.

KUME, H. et al. *Índia-Mercosul: perspectivas de um acordo de preferências comerciais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005 (Texto para discussão, n. 1120).

KUME, H., PIANI, G. e MIRANDA, P. Política comercial, instituições e crescimento econômico no Brasil. In: KUME, H. (Org.). *Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el Mercosur*. Montevideu: Red Mercosur, v. 11, 2008.

KUME, H., PIANI, G., SOUZA, C. F. B. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, C. H., KUME, H. (coords.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: MTE e IPEA, 2003.

LARDY, N. R. *Trade liberalization and its role in Chinese economic growth*. Presentation at IMF/NCAER conference on "A Tale of Two Giants: India's and China's experience with reform and growth", New Delhi, nov. 2003.

LAZZARI, M. R. Investimento direto estrangeiro e inserção externa na China, nos anos 90. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, vol. 32, n. 4 (55): 169-204, mar. 2005.

MARTIN, W.; BACH, C. The importance of State Trading in China's trade regime. In: ABBOTT, F. M. (ed.) *China in the World Trading System: Defining the Principles of Engagement*. Cambridge, MA: Kluwer Law International, 1998.

MEDEIROS, C. A. China: entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, J. L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

MOREIRA, S. V.; TOMICH, F. RODRIGUES, M. G. *Proex e BNDES-Exim: construindo um futuro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005 (Texto para discussão, n. 1126).

MOREIRA, H. C.; PANARIELLO, M. *Os incentivos às exportações brasileiras: 1990 a 2004*. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina em Brasil. LC/BRS/R.176, 2005.

NASSIF, A. Os impactos da liberalização comercial sobre o padrão de comércio exterior brasileiro. *Revista de Economia Política*, vol. 25, nº 1 (97): 1-23, jan./mar. 2005.

NAUGHTON, B. China's emergence and prospects as a trading nation. *Brookings Papers on Economic Activity*, (2): 273-344, 1996.

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

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

PRATES, D.; CINTRA, M. A. M. Índia: a estratégia de desenvolvimento – da dependência aos dilemas da primeira década do século XIX. In: CARDOSO Jr., J. C. et al (Org.). *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Brasília: IPEA, 2009.

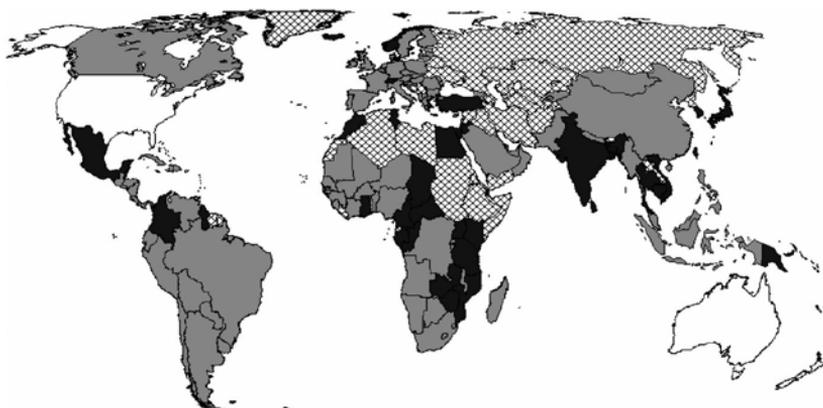
RAO, J. M.; DUTT, A. K. A decade of reforms: the Indian economy in the 1990s. In: TAYLOR, L. (Ed.). *External liberalization in Asia, Post-Socialist Europe and Brazil*. Oxford University Press: Oxford and New York. 2006.

RUMBAUGH, T.; BLANCHER, N. *China: International Trade and WT Accession*. Washington: IMF, 2004 (IMF Working Paper, 04/36)

RUIZ, R. M. Desenvolvimento Econômico e Política Regional na China. *Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2004.

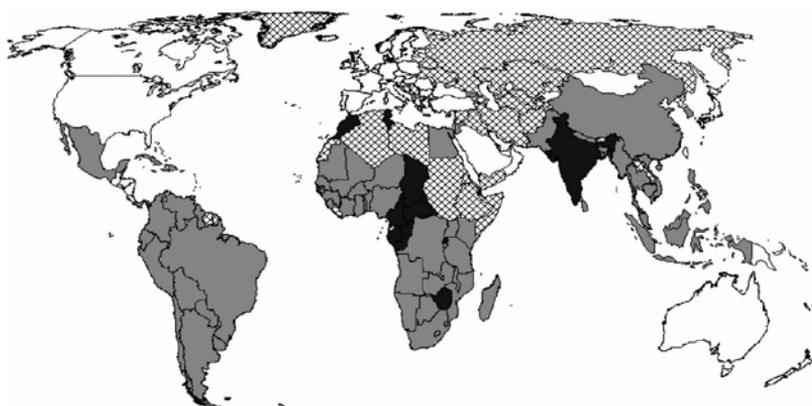
Anexo

Figura 1 – Tarifas aplicadas para produtos agrícolas.



Branco: tarifa média aplicada entre 0% e 5%.
Cinza: tarifa média aplicada entre 5% e 15%.
Preto: tarifa média aplicada acima de 15%.
Listras diagonais: dados não disponíveis para o país.
Fonte: DIAKANTONI; ESCAITH (2009).

Figura 2 – Tarifas aplicadas para produtos manufaturados não-agrícolas (NAMA).



Branco: tarifa média aplicada entre 0% e 5%.
Cinza: tarifa média aplicada entre 5% e 15%.
Preto: tarifa média aplicada acima de 15%.
Listras diagonais: dados não disponíveis para o país.
Fonte: DIAKANTONI; ESCAITH (2009).

China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros¹

Márcio Holland²
Fernando Barbi³

1 - Introdução

Desde 1980, o crescimento econômico na China tem sido objeto de muitos estudos. Há vasta literatura econômica acerca das fontes do crescimento espetacular daquela economia. Diversos autores discutem, entre outros tópicos, se se trata mesmo de um processo de convergência rumo à economia de mercado do tipo clássica ocidental, ou se não seria o experimentalismo típico de economias socialistas, dado até a denominação das reformas a partir da formação de uma “economia socialista de mercado”. O fato é que a China vem apresentando espetacular crescimento médio próximo a 10% a.a, por praticamente três décadas. Entre as causas possíveis deste desempenho extraordinário, encontra-se a adoção de taxa de câmbio real efetiva competitiva. Alvo de recorrentes críticas, especialmente de economias ocidentais, a China mantém a sua taxa de câmbio fortemente competitiva tanto perante o Dólar Americano quanto diante de uma cesta de moedas, por todas as três últimas décadas. Mesmo quando se sujeita a alterar esta política, como acontece a partir de meados de 2005, demonstra forte interesse em não abrir mão deste instrumento de política de crescimento.

A combinação de estratégia clara de forte crescimento econômico voltado para fora com taxa de câmbio competitiva fez da China o maior exportador mundial em 2009. De acordo com o gráfico 1, o crescimento das exportações chinesas é de praticamente o dobro do seu crescimento econômico. Com isso, suas exportações ultrapassaram US\$1,4 trilhões, em 2008, tornando-se a maior economia exportadora mundial, à frente da Alemanha e dos Estados Unidos. Esse dinamismo comercial era, inicialmente, sustentado em produtos de exportações de baixo valor agregado. Na verdade, com o passar do tempo, a sofisticação tecnológica das exportações chinesas se alterou substancialmente. Em 2008, a participação de produtos de alto valor tecnológico nas exportações totais chinesas torna-se similar à dos Estados Unidos, em torno de 30%. Esse movimento na direção de exportações de produtos de maior sofisticação tecnológica pode também ser observado com a ajuda da figura 1. Note que, no primeiro momento da reforma econômica, no começo da década de 1980, de fato, as exportações chinesas eram sustentadas em produtos manufaturados associados à indústria têxtil e vestuário, entre manufaturas simples. Contudo, não somente a taxa de crescimento das exportações se sustenta sempre bem acima do crescimento da

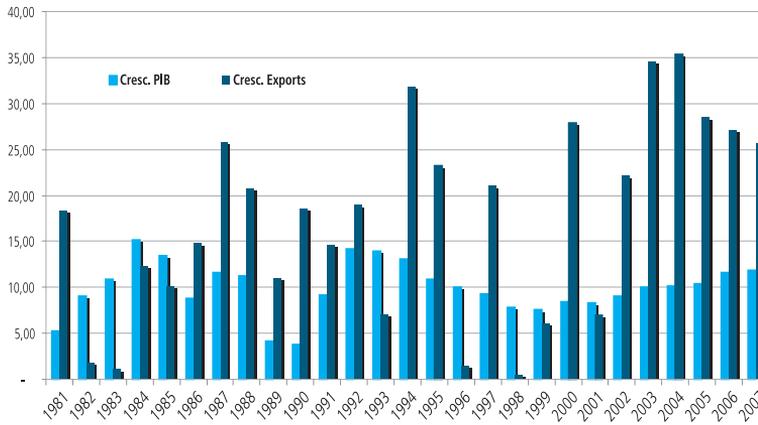
¹ Trabalho elaborado exclusivamente para o Convênio CEPAL-IPEA, Contrato IMCO 14260. Esse trabalho beneficiou-se de importantes sugestões e recomendações de Renato Baumann (CEPAL), a quem agradecemos, mas isentando-o de omissões e de erros remanescentes.

² Professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP) e Pesquisador CNPq. E-mail: marcio.holland@fgv.br. (Autor Correspondente).

³ Doutorando na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP). E-mail: fbarbi@gmail.com.

economia, como também a China se especializa também nas exportações de produtos da linha branca, fármacos e eletrônicos. Já nos anos 2000, suas exportações de computadores, de automóveis, e de telecomunicações tornam-se altamente competitivas. A trajetória tecnológica de suas exportações caminha na direção de produtos associados com pesquisa em nanotecnologia e aeroespacial.

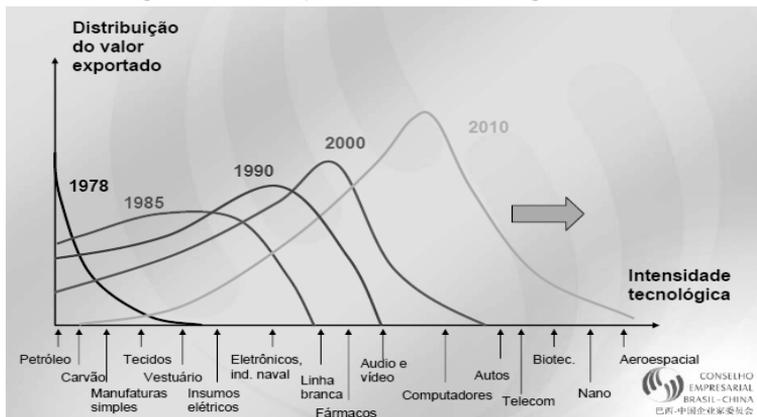
Gráfico 1 - China - Crescimento Econômico e Crescimento das Exportações (1980-2008) % a.a.



Fonte: FMI. *International Financial Statistics on line*. Acesso em 16/11/2009

Esse movimento no comércio mundial não parece acompanhado na mesma intensidade de seus investimentos diretos para as economias mundiais. A China ainda se caracteriza, por todo esse período, como grande mercado investidor, mas está muito longe de ser grande investidor em outras economias mundiais.

Figura 1 - Sofisticação Tecnológica das Exportações Chinesas (1978-2010)



Fonte: Amorim (2009).

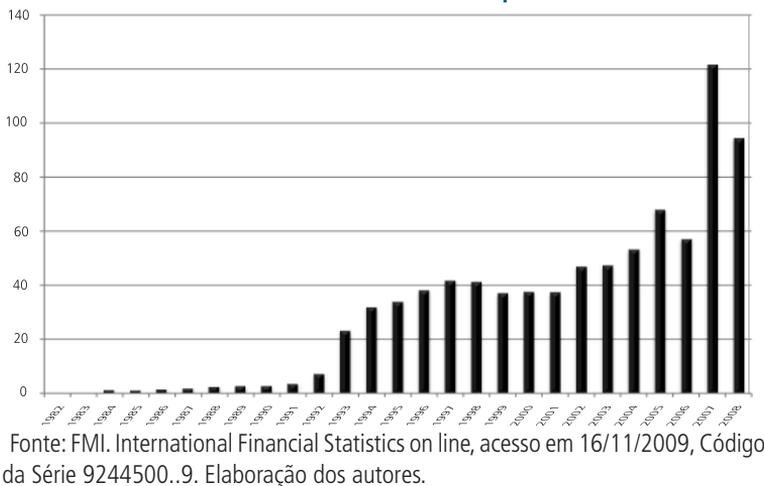
Os investimentos diretos da China, no mundo, começaram a apresentar alguma importância numérica nos anos 1990, com o objetivo de garantir o acesso a fontes de matérias primas essenciais à sua produção industrial. Neste período, os investimentos eram basicamente direcionados ao Canadá,

Austrália e Estados Unidos. A partir de 2001, observou-se crescimento rápido e maior dispersão espacial destes investimentos pelo mundo. De 2004 a 2008, o fluxo de Investimentos Diretos no Exterior (IDE) da China cresceu de US\$ 5,5 bilhões para US\$ 52,15 bilhões, praticamente um aumento de dez vezes, ou muito mais quando se compara com a média anual dos anos 1990, de US\$2,19 bilhões. Apesar do ritmo acelerado, o valor financeiro pode ser ainda considerado relativamente pequeno frente ao que investem os EUA e a Europa no resto do mundo, ou mesmo o conjunto das economias em desenvolvimento⁴, mas há clara tendência de crescimento dos investimentos e a consequente expansão dos ativos Chineses pelo mundo. Este texto busca compreender a dinâmica desta expansão Chinesa, em particular nos países da América do Sul, em paralelo com sua forte expansão na região pelo canal do comércio e mostrar que após alterar fortemente as relações comerciais na América do Sul, a China tende a consolidar significativa dominância na região também por meio dos investimentos diretos. Isso muito provavelmente terá como consequência a alteração da distribuição de poder econômico na região, com relevante perda de influência comercial e financeira do Brasil junto a seus parceiros regionais⁵.

2 - Investimento direto chinês no exterior

A economia chinesa tem sido caracterizada como grande receptora de investimentos diretos estrangeiros e relativamente pouco investidora no exterior. Com a ajuda do gráfico 2, pode-se facilmente observar a grande importância dos fluxos de IDE para a China, especialmente a partir dos anos 1990. Estes influxos saem de uma média de US\$30 bilhões, nos anos 1990, para mais de US\$70 bilhões nos anos 2000, chegando a atingir US\$108 bilhões em 2008. Tais entradas de IDE na China são resultados da reforma econômica bem sucedida voltada para atrair estes investimentos⁶.

Gráfico 2 - China: investimento externo direto líquido (1982-2008). US\$ bilhões



⁴ Veja dados gerais de IDEs, em fluxos e estoques, da China e de outras economias nas tabelas no Anexo a este trabalho.

⁵ Para um estudo mais detalhado da influência comercial da China na América do Sul veja o trabalho Cardoso e Holland (2009). No presente trabalho, damos continuidade ao estudo sobre a China da perspectiva exclusivamente do investimento direto estrangeiro.

⁶ No final dos anos 1970 e começo dos anos 1980, políticas governamentais foram caracterizadas por estabelecer novas regulações para permitir joint ventures usando capital estrangeiro, assim como estabeleceu as ZEE (Zonas Econômicas Especiais) e as "Open Cities".

A China tornou-se o maior receptor de IDE entre os países em desenvolvimento, já no começo dos anos 1990, e provavelmente entre os países avançados, exceto os Estados Unidos, a partir de 2007. Em 2008, os influxos para a China representam 18% do total de IDE das economias em desenvolvimento. Em grande parte, estes influxos de IDE ajudaram muito a China em problemas de escassez de capitais, em razão de o sistema financeiro ser pouco desenvolvido, além de ter proporcionado acesso mais rápido à tecnologia, com consequentes ganhos de produtividade, incluindo ganhos por spillovers. Tendo em vista as três principais formas de entradas de IDE, a saber, empréstimos estrangeiros, investimentos diretos estrangeiros e outros investimentos estrangeiros⁷, em um primeiro grande movimento de influxos, entre 1980 e 2000, a China recebeu mais de US\$ 500 bilhões de IDE. Talvez por isso os investimentos estrangeiros que representavam em média 11,9% da formação bruta de capital fixo, nos anos 1990, tenham caído para a média de 6% nos anos 2000⁸. Apenas a título de comparação, nas demais economias do Leste Asiático essa proporção é relativamente estável, em torno de 8,4%, enquanto nas economias em desenvolvimento tem sido acima de 12%, próximo da média mundial.

Em uma análise setorial, 94% dos influxos de IDE na China foram para indústrias manufatureiras, especialmente para a indústria têxtil seguida da indústria de eletrônicos e de telecomunicações. Um dos resultados mais marcantes da extraordinária entrada de IDE na China é o comércio exterior. A partir de 2000, mais de 50% das exportações chinesas são de empresas estrangeiras. Mais particularmente, é partir deste momento que a participação da China no comércio mundial ganha dimensões de um grande player internacional, ultrapassando os Estados Unidos e depois a Alemanha. Em número, os influxos de IDE para a China voltados para a produção para exportação implicaram aumento do market share chinês de menos de 3%, no final dos anos 1990 para 9%, em 2008, o que é praticamente a mesma participação da Alemanha, que, até aquele momento, era líder do comércio mundial.

Há diversas teorias a respeito de as empresas realizarem investimentos produtivos fora de seu domicílio. Kyndleberger (1969) acreditava que somente sobre imperfeições de mercado, como estruturas de competição monopolística, é que poderia haver o incentivo para as firmas investirem para fora de sua fronteira. A partir do modelo de ciclo de vida do produto, em Vernon (1966), lê-se que as firmas precisam decidir, em algum momento, realizar o investimento estrangeiro em vez de exportar os bens, o que depende, em grande medida, de uma análise prospectiva da competição oligopolística, dado o processo de padronização de novos produtos realizados sob inovações tecnológicas em um processo de demand pull. Pelo fato de estas inovações tecnológicas acontecerem no primeiro momento em uma economia com elevada renda per capita, sua distribuição internacional de produção seguia a direção de economias com mesmo nível de renda per capita e, somente após um processo de padronização caminharia rumo a economias menos ricas. Hymer (1976) isolou a teoria do investimento direto estrangeiro das teorias de comércio clássicas e da teoria de finanças, uma vez que o diferencial de taxas de juros não seria o fator determinante para o investimento internacional. A empresa multinacional era vista por Hymer como instituição voltada para a produção internacional em vez de comércio internacional.

Dunning (1993) aponta razões para uma empresa produzir no mercado internacional. Uma primeira razão está associada à busca de recursos, uma vez que as firmas usualmente investem no exterior para adquirir recursos específicos não disponíveis no mercado doméstico, tais como os recursos naturais, as matérias-primas, a mão de obra barata etc. Uma segunda razão seria a busca de mercados, pois as empresas muitas vezes investem em um país no intuito de ofertar bens e serviços para aquele mercado. O tamanho e a possibilidade de crescimento do mercado são as principais razões para este tipo

⁷ Outros investimentos estrangeiros incluem: ações emitidas por estrangeiros, leasing internacional, compensação comercial, entre outros.

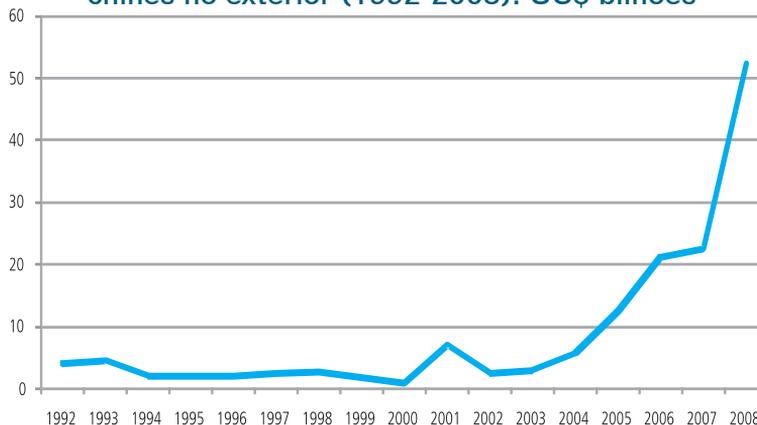
⁸ Dados de Investimento direto estrangeiro em relação à formação bruta de capital fixo foram obtidos da UNCTAD, World Investment Report 2009 (country fact sheet: China), sendo que aqueles referentes à média dos anos 1990 são dos anos 1990-2000, e aqueles referentes à média de anos 2000 são dos anos 2006-2008.

de investimento externo. Outra razão para o investimento direto estrangeiro seria a busca de eficiência por parte das firmas. Em função da dispersão racional e eficiente de suas atividades, as firmas podem obter ganhos decorrentes da presença de economias de escala e escopo e da diversificação de risco. Por fim, a busca de ativos estratégicos seria uma alternativa para as firmas engajarem em atividades transfronteiras. As firmas usualmente adquirem ativos de corporações externas visando sustentar ou fortalecer sua competitividade externa e enfraquecer seus concorrentes. Além disso, as firmas esperam que a aquisição ou fusão de ativos traga benefícios para a organização como um todo. De acordo com o autor, nas duas últimas décadas, vem ocorrendo grande deslocamento das empresas multinacionais para os países em desenvolvimento em busca de recursos e em busca de mercados, enquanto nos países desenvolvidos o principal investimento das firmas é em busca de eficiência e de ativos estratégicos.

Provavelmente, os influxos de IDE para a China se explicam, em parte, por busca de recursos, especialmente recursos humanos abundantes, qualificados e baratos. Mas, definitivamente, nenhuma das outras razões clássicas parece razoável para explicar o movimento de entrada e mesmo de saída de investimentos diretos chineses. Há claro reposicionamento das fábricas rumo à China por motivos bem variados, especialmente pela rentabilidade prospectiva de operar da China para o mundo, dada a taxa de câmbio fortemente competitiva, em um ambiente de abertura econômica. No entanto, a saída de capital da China para investir em economias mundiais não parece associar-se a qualquer razão amplamente difundida na literatura econômica para firmas investirem no exterior. Trata-se muito mais de imenso esforço para garantir o fornecimento de energia, insumos básicos e alimentos para um crescimento econômico sustentável. A China transforma-se rapidamente, alterando de forma paradigmática as relações teóricas amplamente conhecidas na literatura econômica. Influxos de investimentos diretos acontecem em escala crescente cada vez mais para setores intensivos em tecnologia sofisticada, sem qualquer correspondente de renda per capita com os países de origem destes investimentos. Os chineses investem pelo mundo tendo como foco principal a busca de fornecedores de energia e de alimentos. Em uma segunda etapa, buscam setores onde a própria indústria começa a florescer, como a automobilística, a de informática, a de telecomunicações, entre outros, mesmo ainda contando com amplos mercados domésticos a explorar.

Assim como os influxos se tornam marcantes na década de 1990, a China começou a se abrir ao capital externo. Cautelosos pelos distúrbios internos ocorridos em Tinanmen, em 1989, os investidores internacionais precisavam de um sinal positivo que veio na forma de nova legislação de proteção da propriedade privada (Naughton, 2007). A dinâmica de crescimento dos investimentos pode ser mais bem percebida com ajuda do gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 - Evolução do investimento direto chinês no exterior (1992-2008). US\$ bilhões



Fonte: UNCTAD. Foreign Direct Investment database. UNCTAD, Genebra. <http://stats.unctad.org/FDI/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Acesso Novembro de 2009.
Elaboração dos autores.

A orientação para que o país se globalizasse, iniciativa conhecida como Go Global, foi adotada em 1999, com cinco objetivos: (1) aumentar os investimentos da China no exterior, (2) diversificar a produção, (3) melhorar o nível e a qualidade dos projetos, (4) aperfeiçoar os canais financeiros para o mercado nacional e (5) promover o reconhecimento da marca de empresas chinesas nos mercados americano e europeu. Como parte deste esforço, após doze anos de negociação, em 2001 a China entrou na Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo o estudo *China Goes Global* (2009), o perfil do investimento externo chinês típico é de baixo valor: cerca de dois terços dos valores investidos são inferiores a US\$ 5 milhões, enquanto que apenas 6% das empresas reportam investimentos maiores do que US\$ 100 milhões. Além disso, o investimento chinês tem sido voltado preferencialmente à compra de participações em operações já existentes (M&A, *Mergers & Acquisitions*), ao invés de se lançar em novos projetos (*greenfield investments*), e a maioria dos investimentos⁹ é realizada por empresas estatais (SOE, *State Owned Enterprises*) (OECD 2008).

Tabela 1 - Fluxos de investimentos externos chineses no mundo

IDE da China no Mundo	2003	2004	2005	2006
Ásia	1.505	3.014	4.484	7.663
África	0.075	0.317	0.392	0.520
Europa	0.145	0.157	0.395	0.598
América Latina	1.038	1.763	6.466	8.469
EUA	0.058	0.126	0.321	0.258
Oceania	0.034	0.120	0.203	0.126
IDE total da China no mundo	2.855	5.498	12.261	21.160
IDE total no mundo	565.160	734.892	973.329	1.461.074
Participação do IDE Chinês no mundo (%)	0,51%	0,75%	1,26%	1,45%

Fonte: MOFCOM e UNCTAD. Elaboração dos autores.

Como se pode ver na tabela 1, a China tem aumentado de forma consistente o volume de recursos alocados a investimentos no exterior, mas o montante permanece ainda muito tímido quando comparado aos investimentos de países da Europa e EUA. Estes resultados já eram esperados segundo o modelo IDP de Dunning e Narula (1996) que correlaciona o investimento no exterior ao nível de desenvolvimento econômico doméstico. O modelo de Caminho de Desenvolvimento do Investimento (ou *Investment Development Path*, IDP) associa sistematicamente o nível de IDE para outros países (*Outward Foreign Direct Investment*, OFDI) ao nível de desenvolvimento econômico do país de origem dos recursos. O modelo prevê que exista uma relação em formato U entre o desenvolvimento econômico e o investimento líquido destinado ao exterior (*Net Outward Investment*, NOI) que é a diferença entre os recursos de IED que entram e os que saem para investimento em outros países.

Recentemente uma série de reformas institucionais impulsionou os investimentos da China no exterior. Entre as novas leis contam-se a aprovação de legislação de compras e aquisições em países

⁹ Em 2003 57.7% do investimento da China no exterior eram feitos na forma de M&A enquanto que em 2006 esta taxa subiu para 84.5% (OECD 2008b)

vizinhos (*cross-border*), a definição de uma taxa única de imposto de renda corporativo para empresas domésticas e estrangeiras, a equiparação legal da proteção de bens públicos à propriedade privada e a revisão das normativas para investimentos diretos no exterior (*Investment Policy Reviews: China 2008*).

Apesar de seu crescimento interno acelerado e sua grande presença comercial no mundo, a China ainda apresenta indicadores compatíveis com uma economia com grande oportunidade de crescimento interno: além da baixa renda anual per capita, de cerca de US\$ 2.600 por ano, em 2007, a maioria da população, cerca de 700 milhões de pessoas, ainda vive em zonas rurais.

Uma vez que ainda há tanto potencial de investimentos em território chinês, o que poderia explicar este movimento de expansão dos investimentos da China para o exterior? Em vista disso, foram, então, destacados, seis possíveis explicações.

A primeira explicação é a tentativa de garantir acesso a fontes de recursos naturais para manter seu vigoroso processo de expansão econômica de 8 a 10% do PIB ao ano. O segundo principal destino dos fluxos recentes de investimentos da China tem sido a África (tabela 1), onde ela negocia a acesso aos recursos minerais oferecendo, como contrapartida, a maior abertura comercial e investimentos em infraestrutura. Lee e Shalmon (2008) resumem a essência do processo e sua implicação geopolítica:

"In the eighteenth century, Africa was part of the huge European colonial empire in which countries were divided up and exploited for their potential mineral wealth. (...) African governments now look at foreign investments as a net benefit to their economies. The image of the exploitive foreign power ravaging their resources has been tempered. (...) China has been instrumental in funding infrastructural development, including 6,000 kilometers of road, 3,000 kilometers of railroad, and 8 electric power plants. The Chinese are welcome not only because they provide up-front capital for needed projects, but they also serve as a balance to European and United States interests. Host countries are no longer exclusively reliant on Western interests and are in a stronger position from which to negotiate the conditions for new investments."

No quadro de busca de recursos naturais, a relação da China com a América Latina, a região que atualmente mais recebe fluxos de investimento da China (Tabela 1), é crítica, posto que nesta região são encontradas grandes reservas de energia (Venezuela, Brasil) e minérios (Cuba, Chile, Peru, Brasil) de que carece a indústria chinesa, como pode ser visto em detalhes mais adiante. A seu turno, Victor e Yueh (2010) reconhecem a importância dos investimentos chineses no desenvolvimento de novos fornecedores de energia, mas ressaltam a necessidade de o país alinhar sua política de investimentos aos padrões internacionais de transparência e boa governança. Os autores sugerem a criação de um comitê internacional para assuntos energéticos, o *Energy Stability Board*, aos moldes do *Financial Stability Forum*, criado após a crise asiática de 1997, para melhorar a governança no mercado financeiro internacional:

"Strictly one-on-one dealings cannot solve the world's most pressing energy problems; the United States and China cannot set the agenda entirely on their own. Working in tandem through the Energy Stability Board, however, would give their bilateral efforts more credibility with other important actors and with international institutions. The United States and China know that

such cooperation would serve their interests. Beijing's current strategy of locking up energy supplies is not sustainable without strong norms to make these investments seem less toxic politically to other important countries, especially the key Western ones."

Uma segunda razão para se expandir internacionalmente é a busca de competitividade. Desde que se juntou à OMC, em 2001, a China teve de abrir gradualmente seu mercado doméstico à concorrência de empresas estrangeiras, o que induziu as firmas chinesas a se expandirem aos mercados externos como forma de compensar pelas perdas no mercado doméstico. Na China, os processos de desenvolvimento econômico e de internacionalização da economia estão intrinsecamente ligados: para uma empresa chinesa não basta estar apta a concorrer domesticamente, ela precisa preparar-se para oferecer a qualidade e a tecnologia demandadas no mercado global. Para isso, as empresas chinesas precisam adquirir habilidades gerenciais específicas, como aprender a negociar e a planejar a produção em um contexto multinacional que envolve a complexidade das normas e das legislações (em particular, trabalhista e ambiental) dos diversos países onde atua. Analistas sustentam que o esforço de internacionalização exigido destas empresas pode ser ainda maior, pois não bastará melhorar a qualidade mantendo os preços competitivos, será preciso investir no desenvolvimento de marca (branding) que dê ao produto Chinês imagem mais positiva. Atualmente, a percepção dos consumidores de países desenvolvidos é de que os produtos chineses, apesar de baratos, carecem de qualidade e de segurança (*China Goes Global 2009*).

A respeito da entrada da China no OMC, Ikenberry (2008) ressalta a importância de promover as instituições multilaterais existentes para evitar polarizações como no passado:

"The strategy here is not simply to ensure that the Western order is open and rule-based. It is also to make sure that the order does not fragment into an array of bilateral and "minilateral" arrangements, causing the United States to find itself tied to only a few key states in various regions. Under such a scenario, China would have an opportunity to build its own set of bilateral and "minilateral" pacts. As a result, the world would be broken into competing U.S. and Chinese spheres. The more security and economic relations are multilateral and all-encompassing, the more the global system retains its coherence."

A terceira motivação para a China realizar investimentos, desta vez em países industrializados, é a obtenção de tecnologia a ser transferida para sua indústria, conforme Benderson (2008) que analisa a estratégia chinesa de inovação via aquisições, no exterior, de empresas de base tecnológica. Há vários exemplos desta estratégia, tais como a aquisição, pela Lenovo, da área de PCs da IBM americana, a compra da área de Pesquisa e Desenvolvimento da Philips dos EUA pelo grupo Huawei, a incorporação da divisão de dispositivos móveis da holandesa Philips Electronics pela China Electronic Corporation e a fusão da francesa Thomson com a TCL.

A estratégia de aquisições de empresas de tecnologia ou que atuam em mercados dinâmicos tem limites, pois hoje é recebida com ressalvas pelo mundo afora. Dois exemplos ilustram esta situação: o primeiro foi a tentativa de compra, em 2009, da Opel (subsidiária da General Motors na Alemanha) pela Beijing Automotive Industry Holding Company (BAIC). A oferta foi descartada pelo receio do fechamento

das fábricas na Alemanha e transferência dos postos de trabalho para a China¹⁰. Também não foi adiante a oferta de compra da empresa de energia Unocal, em 2005, pela China National Offshore Oil Corp (CNOOC), vetada diretamente pelo Governo Norte-Americano, em Washington. Esta resistência às investidas asiáticas perpassa outras áreas da sociedade como a seara cultural¹¹.

Uma quarta explicação possível para a China investir no exterior é que ela esteja colocando em prática uma estratégia de saída da posição de maior credor dos EUA. Atualmente¹², a China conta com mais de US\$ 2,3 trilhões de reservas investidas em títulos públicos americanos, cuja baixa remuneração está atrelada à necessidade de uma política monetária expansionista para estimular a retomada econômica dos EUA. Exatamente pela remuneração ser muito baixa, teme-se a fuga dos investidores em busca de melhores retornos, o que poderia levar o governo americano a optar pela via inflacionária para reduzir o seu endividamento denominado em dólar com sérios impactos no estoque de riqueza chinesa (The Economist, 2009b).

Apesar do alto nível de reservas e do superávit comercial, a China adota a política cambial de paridade ao dólar americano e, assim, com o declínio do valor deste, a moeda chinesa encontra-se artificialmente desvalorizada. A China tem recebido muitas críticas por esta atitude, uma vez que este cenário estimula as exportações da indústria doméstica chinesa em detrimento da retomada de outras economias pelo canal das exportações. Alguns analistas observam que se a China tem pretensões hegemônicas, uma vez que há projeções de que deve ser a maior economia do mundo até 2050, ela deveria preparar-se para o ônus econômico de suas pretensões políticas. Nesta linha de raciocínio, outros analistas criticam a China por fazer pesados investimentos em países africanos que não respeitam os direitos humanos (The Economist, 2009a).

Destaca-se, contudo, que desde junho de 2005, as autoridades chinesas anunciaram mudanças em sua política cambial. Em 29 de julho de 2005, o Yuan Chinês foi valorizado em 2,1%, quando a China adotou um regime do tipo "*managed float*" com bandas muito estreitas, muito mais um regime "*de facto*" atrelado ao U.S. Dolar. Vale lembrar que, desde final dos 1970 o sistema cambial mudou de um mecanismo administrativo centralmente planejado, quando a taxa oficial era vinculada a uma cesta de moedas, para um sistema dual, com uma taxa oficial para transações não comerciais e outra para transações correntes. Com os *Swap Centers* e as Zonas Econômicas Especiais foram permitidas operações externas à taxa flutuante, um mundo de economia de mercado fora da economia centralmente planejada: enquanto a taxa oficial estava em RMB5,7 por dólar, nos *swaps centers* estava em RMB8,7 por dólar. Em 1994, a China adotou um novo regime "*managed-float*" com bandas estreitas (+/- 0,25%). Sob esse novo regime o RMB se apreciou em torno de 5% de 1994 a início de 1995. Ou seja, desde que as desvalorizações cambiais foram implementadas a China tem demonstrado, claramente, atitudes de economia de mercado ao permitir que a taxa de câmbio tenha correções mínimas.

¹⁰ A GM foi muito criticada por não ter adaptado seus veículos aos novos tempos de gasolina cara, tendo de recorrer à ajuda do governo americano para não ir à falência. Talvez por isso tenha sido tão fácil para ela desfazer-se de um ícone americano, a marca Hummer, vendendo-a para a chinesa Sichuan Tengzhong Heavy Industries Machinery.

¹¹ O processo de aquisição da tecnologia pode ser traumático para as economias que se desindustrializam como mostra o filme "*La Stella Che Non c'È*" (filme de 2006 do diretor italiano Gianni Amelio cujo título no Brasil é "A Estrela Imaginária") em que uma empresa chinesa compra um alto forno na Itália e o envia para ser remontado na China. Outro filme europeu que trata da migração dos postos de trabalho para a Ásia, "*Los Lunes Al Sol*" (filme de 2002, do diretor espanhol Fernando León de Aranoa, cujo título no Brasil é "Segundas-feiras ao Sol"), também aponta para a crescente preocupação com as consequências sociais, na Europa, das investidas asiáticas no comércio internacional.

¹² Dados para dezembro de 2009, FMI, IFS on line, acesso em 16/11/2009.

O gráfico 4 ilustra o comportamento recente da taxa real efetiva de câmbio chinesa. Após forte movimento de desvalorização, desde 2005 o Yuan se apreciou mais de 20% diante de uma cesta de moedas. Este processo foi interrompido com a Crise Financeira de 2008, quando a moeda Chinesa se desvaloriza novamente, voltando ao nível de final dos anos 1990 e começo dos anos 2000. De um lado, a desvalorização cambial após a Crise de 2008 é bastante próxima à própria desvalorização do Dólar Americano no mesmo período, o que pode ser um indício de que o Yuan continua ancorado ao Dólar (pegged to Dollar), mais flutuante, administrado em relação a uma cesta de moedas (managed float). Afora questões ligadas à economia doméstica Norte Americana, com baixo nível de poupança pública e privada, talvez o fato de manter essa política de pegged to Dollar permitiu à China continuar aumentando seus saldos comerciais junto aos Estados Unidos, independente de movimentos de desvalorizações ou revalorizações cambiais, em todo esse período de 1998 a 2009¹³.

Gráfico 4 - China: Taxa real efetiva de câmbio (1998-2009) - 2005 = 100



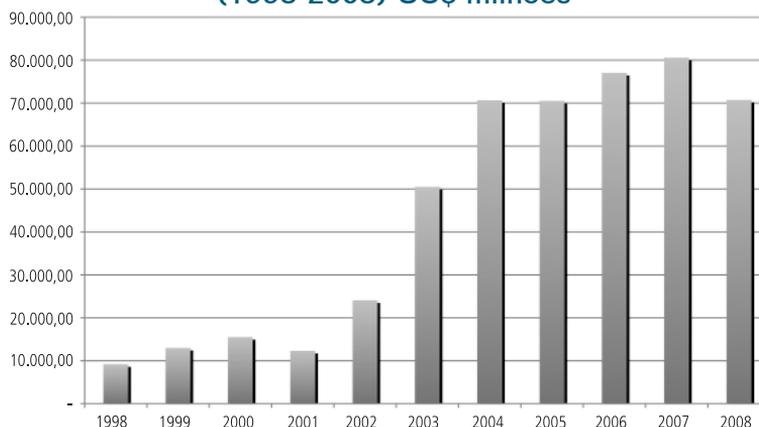
Fonte: BIS. www.bis.org. Acesso 23/12/2009. Elaboraões dos autores.

Em síntese, mesmo com as alterações em sua política cambial, a economia chinesa ainda é bastante atrativa para o aporte de investimentos diretos estrangeiros voltados para as exportações e isso deve implicar continuidade no padrão de influxos de capitais e de geração de saldos comerciais com o resto do mundo, independente de eventuais elevações na renda *per capita* e o conseqüente aumento dos salários reais, ou de expansão do mercado consumidor doméstico. Uma das poucas regiões do mundo com quem a China apresenta déficits comerciais crescentes é, ironicamente, com os demais "asiáticos dinâmicos", a saber, Japão, Coréia, Malásia, Singapura, Tailândia e Vietnã. Desta perspectiva, o gráfico 5 mostra o saldo comercial destas economias dinâmicas Asiáticas com a China. Note que nos últimos dez anos estes saldos têm se ampliado fortemente, talvez porque a valorização cambial promovida pela China, a partir de julho de 2005, tenha ocorrido, sobretudo, diante das moedas de seus parceiros regionais, mantendo-se o vínculo (*peg*) ao dólar. Se assim for, reforçar-se a ideia de que as autoridades chinesas seguem estimulando os investimentos estrangeiros originados no ocidente¹⁴.

¹³ Certamente que os saldos comerciais da China perante os Estados Unidos são resultados não somente da desvalorização do Yuan, como também do baixo nível de poupança de famílias e do governo Norte-Americano. A revalorização recente do Yuan tem sido mais que suficiente para que as diversas outras economias Asiáticas dinâmicas (Japão, Indonésia, Malásia, Coreia do Sul, Singapura, e Taiwan) tenham obtido crescentes saldos comerciais com a China.

¹⁴ A literatura econômica também associa a expansão de ativos ao desejo de aumentar a influência política (*soft power*) da China no mundo (Accenture, 2007). Há correntes internas na China que querem mudar a política externa do " *Taoguang Yanghui*" ("construa seu potencial calmamente"), que hoje prioriza as questões internas, em direção a um maior ativismo internacional (Binsen, 2003).

**Gráfico 5 - Saldo comercial dos países asiáticos com a China
(1998-2008) US\$ milhões**



Fonte: FMI. *Direction of Trade Statistics on line*. Acesso em 22/12/2009. Países selecionados são: Japão, Coreia, Malásia, Singapura, Tailândia e Vietnã.
Elaboração dos autores.

Finalmente, uma última possibilidade associa a expansão de ativos ao desejo de aumentar a influência política (*soft power*) da China no mundo (Accenture, 2007). Há correntes internas na China que querem mudar a política externa do “*Taoguang Yanghui*” (“construa seu potencial calmamente”), que hoje prioriza as questões internas, em direção a um maior ativismo internacional (Binsen, 2003).

3 - Investimentos chineses na América Latina

Os investimentos externos com destino à América Latina vêm crescendo expressivamente nos anos 2000. Contudo, como pode ser observado com os dados da tabela 2, a participação da Ásia, incluindo a China, ainda é muito pequena. Os Estados Unidos e a União Européia ainda representam a parcela mais relevante dos influxos de IDE na região.

**Tabela 2 - Fluxos de investimentos externos na América Latina (2003-2006)
Composição (%) por região de origem**

EUA	37
União Europeia	39
Outros países	11
América Latina	10
Ásia	3

Fonte: Suominen, 2008.

Apesar disso, a China tem fortes laços econômicos com a América Latina. As diversas formas de relacionamento serão analisadas na sequência. A primeira é como compradora de matérias primas e de energia. Como se pode verificar na tabela 3, os setores com maior número de operações são os

de mineração, os de petróleo e os de gás. É claramente uma estratégia de busca por fornecimento de insumos básicos e de energia para seu crescimento acelerado, de modo bastante complementar com o que acontece com os fluxos de comércio com esta região, ou seja, todo sustentado em compras de produtos primários e baseado em recursos naturais.

Para garantir o acesso a estes recursos naturais, a China tem buscado adquirir participação acionária em empresas mineradoras de ferro no Peru, de níquel em Cuba e de cobre no Chile. No caso do minério de ferro, a China é abastecida pela Austrália (Rio Tinto e BHP), Índia e Brasil (Vale). Mas a aquisição de empresas não é sempre a solução viável: a tentativa do grupo Aluminum Corporation of China (Chinalco) de adquirir participação adicional de 15% na mineradora Rio Tinto, na qual já possuía 9%, foi impedida pelo governo Australiano que entendeu ser do interesse nacional manter o controle sobre a empresa (Landim, 2009b). No caso do Petróleo, a China encontrou uma forma de garantir o fornecimento ao fechar, em maio de 2009, contrato de fornecimento de 10 anos com a Petrobrás, num molde similar ao que já possui com a Rússia: o Banco de Desenvolvimento da China concedeu empréstimo para a empresa petrolífera a juros baixos para ser quitado com os recursos da venda do petróleo a uma empresa petrolífera chinesa, cotado pelo valor da data da entrega.

**Tabela 3 - Investimentos da China na América Latina por setor de atividade
2004-2009 US\$ milhões**

Automóveis/caminhões	4
Computadores e Eletrônicos	n/a
Produtos de Consumo	15
Alimentação e Bebidas	156
Máquinas	n/a
Metalurgia e Siderurgia	61
Mineração	3.707
Petróleo e Gás	2.855
Telecomunicações	3
Têxtil	57
Total	6.858

Fonte: Moreira, 2009b.

A segunda relação é como fornecedora de bens industrializados em território chinês. Esta relação comercial tradicional é também a base para a concorrência que os produtos chineses fazem para produtos originários da América Latina no mercado mundial. Reporta-se, por exemplo, que no mercado de aço, as exportações chinesas para a América Latina cresceram 90% enquanto as exportações brasileiras para esta região caíram 38,5% (Landim 2009a). Além disso, há disputas quanto ao destino dos recursos mundiais alocados para IED: Garcia-Herreo e Santabárbara (2005) identificaram desvios, para a China, de investimentos que iriam para o México e para a Colômbia.

Outra forma de relação econômica é como parceira em joint-ventures para produção com empresas locais da região. Este é o caso da Chery Mercosul que opera uma fábrica de carros desde 2007

no Uruguai, numa *joint-venture* com o grupo argentino Macri¹⁵, para exportar veículos para Argentina e para o Brasil; e de caminhões, que deve se instalar no México em 2010. Esta forma de interação econômica é recente, uma vez que, tradicionalmente, a China prefere produzir em seu território. Além de preservar e criar novos empregos para chineses, os fabricantes chineses normalmente se deparam com custos mais elevados para produzir no exterior.

No Brasil, por exemplo, a legislação trabalhista impõe custos trabalhistas não-salariais que podem ultrapassar a 100% sobre a folha de pagamento, enquanto na China este valor não ultrapassa 15%. Assim, além do baixo custo e da abundância da mão de obra qualificada, a China conta ainda com a baixa taxaço sobre o trabalho assalariado. O que parece, a priori, uma vantagem comparativa pode ter implicações adversas sobre o desenvolvimento de um mercado interno robusto. O baixo custo com encargos trabalhistas na China se explica pela inexistência de uma rede de proteção social do Estado. A esse ambiente de grande incerteza se credita a formação de um alto nível de poupança espontânea que impede o aumento da absorção interna da produção doméstica e torna o país mais vulnerável a oscilações de demanda dos seus principais parceiros comerciais, como os EUA e a Europa.

A última forma de relação econômica, mais recente, é como credora de empréstimos. Alguns destes créditos são garantidos por contratos de exportação de matérias primas para China como comentado acima. Outros são oferecidos na forma de financiamento para aquisição de produtos chineses (*vendor financing*), como é o caso da ZTE que fabrica equipamentos eletrônicos para operadoras de telefonia e conta com US\$ 15 bilhões do Banco de Desenvolvimento da China para financiar seus clientes. Em 2009, a China passou a fazer parte do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) com um aporte de US\$ 350 milhões (correspondente a uma participação acionária de 1,004%). Com isso, a China deve ajudar a financiar obras de infraestrutura nos países da América Latina e do Caribe, o que deve reduzir o custo de se fazer negócios na região.

Ainda que o valor financeiro associado ao investimento externo da China possa ser ainda considerado pequeno, há uma clara tendência de crescimento destes investimentos com a consequente formação de estoques de ativos chineses pelo mundo. Como se verifica nas tabelas 4 (para dados de fluxos de IED) e 5 (para dados de estoque de IED), em 2006, os maiores fluxos de investimentos chineses na região são para Cuba, Venezuela, Bolívia, Brasil e Chile. Em termos de estoque, em 2006, figuram como maiores receptores Brasil, Peru e México, seguidos por Cuba, Equador, Panamá e Suriname.

Entre as dificuldades de se estudar o investimento Chinês no mundo está a falta de dados atualizados e a pouca confiança nas estatísticas oficiais. Um exemplo se encontra nos dados das tabelas 4 e 5 em que há uma quantidade desproporcional de investimentos em paraísos fiscais, como as Ilhas Cayman e Ilhas Virgens Britânicas. Além disso, há que se perguntar por que a maior parte do investimento externo realizado na China tem origem em Hong Kong e Taiwan. Naughton (2007) sugere que este fluxo de capitais entre países vizinhos¹⁶ (*round-tripping*) ocorreria por que as firmas chinesas buscariam benefícios fiscais concedidos aos capitais estrangeiros, além da autonomia e do anonimato proporcionados pela operação dos recursos a partir de suas subsidiárias nestes países.

¹⁵ Rozen 2008.

¹⁶ Os 10 países asiáticos (Hong Kong, Indonésia, Japão, Macau, Malásia, Filipinas, Singapura, Coreia, Tailândia e Taiwan) aportaram juntos 55% de todo investimento não financeiro estrangeiro feito na China, que foi de US\$ 66 bilhões em 2006 e US\$ 75 bilhões em 2007 (OECD 2008a)

Tabela 4 – Fluxos de IED da China na América Latina 2003-2006 (US\$ milhões)

	2003	2004	2005	2006
Argentina	1	1,12	0,35	6,22
Bahamas	-1,03	43,56	22,95	2,72
Barbados	-	-	-	1,85
Bolivia	-	-	0,08	18
Brazil	6,67	6,43	15,09	10,09
Cayman Is. [1]	806,61	1.286,13	5.162,75	7.832,72
Chile	0,2	0,55	1,8	6,58
Colombia	-	4,53	0,96	-3,36
Cuba	1,43	-	1,58	30,37
Ecuador	0,27	0,3	9,07	2,46
Honduras	0,13	1,38	-	-
Mexico	0,03	27,1	3,55	-3,69
Panama	0,01	0,01	8,36	-
Peru	0,12	0,22	0,55	5,4
Br.Virgin Is. [2]	209,68	385,52	1.226,08	538,11
Venezuela	6,22	4,66	7,4	18,36
Uruguay	0,55	-	-	-
S.Vincent and Grenadines	5,6	-	2,82	2,91
Suriname	0,65	1,13	2,77	-
TOTAL	1.038,14	1.762,73	6.466,16	8.468,74
Total sem [1] e [2]	21,85	91,08	77,33	97,91

Fonte: MOFCOM Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment (2006).

Tabela 5 – Estoques de IED da China na América Latina 2003-2006 (US\$ milhões)

	2003	2004	2005	2006
Antigua & Barbuda	0,2	0,2	0,4	1,25
Argentina	1,05	19,27	4,22	11,34
Bahamas	44,45	80,1	14,69	17,52
Barbados	-	1,87	1,65	2,01
Belize	-	-	-	0,02
Bolivia	-	-	0,08	21,06
Br. Virgin Is [1]	532,64	1.089,38	1.983,58	4.750,4
Brazil	52,19	79,22	81,39	130,41
Cayman Is. [2]	3.690,68	6.659,91	8.935,59	14.209,19

	2003	2004	2005	2006
Chile	0,75	1,48	3,71	10,84
Colombia	0,79	6,72	7,36	5,7
Cuba	13,95	14,85	33,59	59,91
Dominica	-	-	-	0,7
Ecuador	0,55	2,19	18,12	39,04
Grenada	-	-	-	4,03
Guyana	14,04	12,86	5,6	8,6
Honduras	8,93	5,61	5,28	5,28
Jamaica	-	-	-	0,02
Mexico	97,18	125,29	141,86	128,61
Panama	0,16	0,41	34,77	36,92
Peru	126,18	125,82	129,22	130,4
S.Vincent and Grenadines	5,6	5,6	12,27	14,92
Suriname	10,06	10,25	13,02	32,21
Trinidad & Tobago	-	-	-	0,8
Uruguay	0,53	0,55	0,56	1,63
Venezuela	19,39	26,78	42,65	71,58
TOTAL	4.619,32	8.268,36	11.469,61	19.694,39
Total sem [1] e [2]	396	519,07	550,44	734,8

Fonte: MOFCOM Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment (2006).

Os principais destinos de investimento na América Latina

Uma pesquisa ampla¹⁷ com mais de mil entrevistados, mostra que os Chineses estão se voltando cada vez mais para a realização de investimentos diretos no exterior. Esta pesquisa procurou observar as intenções de investimentos externos de companhias chinesas. De acordo com essa pesquisa, apenas 27% das empresas realizam investimentos externos, especialmente por conta do programa chamado "Go Global". Mas, não mais de 6% destas companhias realizaram investimentos superiores a US\$ 100 milhões. A maioria destes investimentos ainda se direciona para a própria Ásia, particularmente Hong Kong, e somente em segundo plano, para os Estados Unidos e para a África. A respeito da forma como devem crescentemente operar para fora, as companhias chinesas, majoritariamente, devem instalar suas próprias plantas industriais ou realizar joint ventures, mas pouco provavelmente atuariam pela via de fusões e de aquisições. Apenas 40% das companhias chinesas pretendem expandir negócios para fora de sua fronteira, o que indica que as saídas de investidores devem ainda permanecer tímidas no futuro próximo. Contudo, os acordos de investimento já realizados mostram que os investidores chineses terão

¹⁷ Pesquisa realizada pela Ásia Pacific Foundation of Canada, que pode ser obtida na web http://www.asiapacific.ca/files/Surveys/China_Goes_Global3_final.pdf

forte foco em economias em desenvolvimento e em setores ligados à energia. Essa é a conclusão que se pode tirar do estudo realizado pela Accenture (2005).

A tabela 6 resume os principais investimentos realizados na América Latina por companhias chinesas. A seguir tem-se detalhado o histórico de relacionamento com os principais países receptores destes investimentos.

Tabela 6 – Principais Investimentos da China na América Latina 2004-2010

Ano-Mês	País	Investidor	Parceiro	Valor*	Setor
2004-00	Peru	CNPC	Pluspetrol	ND	Petróleo
2005-03	N.Guiné	MCC	Ramu Nickel Limited	\$560	Níquel/Cobalto
2005-06	Chile	Minmetals	Codelco	\$550	Cobre
2005-09	Equador	CNPC e Sinopec	EnCana	\$1,400	Petróleo
2005-10	Cuba	MinMetals	Cuba	\$500	Níquel
2006-04	Brasil	Sinopec	Petrobrás	\$240	Petróleo
2007-02	Uruguai	Geely Holding	Macri (Arg.)	ND	Automobilística
2007-12	Peru	Minmetals e Jiangxi Copper	Northern Peru Copper	\$450	Cobre
2008-05	Venezuela	CNPC	PDVSA	\$800	Petróleo
2008-06	Peru	Chinalco	Peru	\$3,000	Cobre
2009-02	Peru	Shougang Group	Hierro Peru	\$1,000	Aço
2009-05	Brasil	Unipeç Asia (Sinopec)	Petrobrás	\$10,000	Petróleo
2009-05	Brasil	Wuhan Iron & Steel Company	MMX	\$3,500	Siderurgia
2009-05	Brasil	CDB	Itaú BBA	\$100	Financeiro
2009-05	Brasil	CDB	BNDES	\$800	Financeiro
2010-00	México	Geely Holding	-	\$500	Automobilística

Fonte: Scissors 2009 e Autores.

Notas: * Valores em US\$ milhões. CNPC = China National Petroleum Corporation; Sinopec = China Petroleum & Chemical Corporation; Chinalco ou Chalco = Aluminum Corporation of China; MCC = China Metallurgical Construction; e CDB = China Development Bank Corporation. ND = Valores não disponíveis.

O maior aporte de recursos da China a um país da América Latina ocorreu em maio de 2009 quando o Banco de Desenvolvimento da China (CDB) emprestou US\$ 10 bilhões para a Petrobrás. O acordo estabelece que a companhia exporte 150 mil barris de petróleo por dia à Unipeç Asia, subsidiária da Sinopec, a companhia estatal de petróleo da China, a partir de 2009, e 200 mil barris por dia entre 2010 e 2019. O preço do petróleo exportado à China será decidido com base no valor de mercado. Além disso, outro projeto de grande magnitude é o da Wuhan Iron & Steel Company que participará com US\$ 3,5 bilhões do projeto da siderúrgica Porto de Açu (Rio de Janeiro, Brasil) para ter 70% da operação que

será realizada em conjunto com a MMX (Moreira, 2009a). Outra companhia chinesa de tecnologia, a ZTE, tem apoio de US\$ 2 bilhões do Banco de Desenvolvimento da China para financiar as compras de operadoras brasileiras de telefonia fixa e celular (Magalhães, 2009).

Em 2008, a companhia estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) acertou uma *joint venture* com a China National Petroleum Corp (CNPC) para desenvolver o bloco 4 do campo de Junin no rio Orinoco. Neste projeto, a empresa chinesa terá 40% de participação. Já a PetroChina firmou com a PDVSA uma *joint venture* para construir e operar uma refinaria com capacidade para 400 mil barris/dia retirados do poço de Junin 4. A PetroChina tem 60% do projeto. Estes projetos vão ao encontro do objetivo do presidente Hugo Chavez de exportar 1 milhão de barris/dia para a China até 2013 e, assim, diversificar o seu mercado comprador de petróleo que hoje é encabeçado pelos EUA.

Em 2006, a Minmetals pagou US\$ 550 bilhões adiantados para a Corporación Nacional del Cobre (Codelco), do Chile para garantir o fornecimento de 830 toneladas do minério. Pelos termos do contrato, a Codelco deve entregar 56,75 toneladas/ano de cobre por 15 anos. O valor do contrato é de até US\$ 2 bilhões.

Cuba tem a segunda maior reserva de níquel do mundo, com 14,6 milhões de toneladas de minério, que é o seu principal produto de exportação desde 2000. Em 2005, a Minmetals formou uma *joint venture* com o governo cubano, que tem 51% do projeto, para a construção de uma usina de processamento de níquel e produção de 68 mil toneladas de uma liga ferro-níquel usada na produção de aço inoxidável.

Em 2005, as duas maiores companhias petrolíferas chinesas, China National Petroleum Corp NPCe a China Petrochemical Corp – Sinopec, formaram uma *joint venture* (Andes Petroleum Company) para comprar todos os ativos da empresa canadense EnCana Corp, em território equatoriano, por US\$ 1,42 bilhão. Entre os ativos adquiridos está uma participação de 36% na OCP Pipeline que controla oleodutos com capacidade para 450 mil barris/dia. A aquisição envolveu também o direito de explorar 5 blocos que produzem 75 mil barris/dia e com reservas de 143 milhões de barris. A operação em regime de *joint venture* indica maior atenção aos riscos envolvidos e é vista pela indústria como a indicação de que os chineses aprenderam com a malograda tentativa de comprar a americana Unocal.

No Peru, a China participa de dois projetos de mineração. A Chinalco investirá US\$ 2,2 bilhões para construir a mina de cobre de Toromocho, devendo iniciar operações em 2012 para produzir uma média anual de 200 mil toneladas de cobre. Em dezembro de 1992, o Shougang Group Corp. adquiriu 98,4% de participação na Hierro Peru que controla minas com reservas estimadas em 1,7 bilhões de toneladas de minério de ferro. A produção anual de 7,2 milhões de toneladas (em 2006) é destinada aos mercados da China e dos EUA.

4 - Considerações Finais

Neste trabalho foi apresentando amplo estudo acerca dos fluxos de investimentos chineses para o resto do mundo, com especial foco para a sua presença na América do Sul. Dadas as características do crescimento pautado em exportações, a China logo se tornou-se um dos maiores players no comércio

mundial. Com a consolidação de grandes empresas altamente competitivas e em razão das alterações diversas, seja da própria economia seja de sua política cambial, ou mesmo de eventual pretensão hegemônica, logo os capitais chineses começam a migrar pelo mundo em busca de fontes de energia, de alimentos ou mesmo em cooperações e *joint ventures* em clara estratégia competitiva global.

Definitivamente, a China é a maior receptora individual de investimentos diretos estrangeiros, entre economias em desenvolvimento, ou entre seus pares asiáticos; perde apenas para o mercado Norte-Americano. Contudo, ela não tem histórico relevante como origem de investimentos. Quando se fala da economia chinesa os temas recorrentes são os grandes números e a rapidez nas mudanças na estrutura econômica: tanto quanto crescem e se expandem rapidamente na área comercial, os chineses vêm acelerando seus investimentos internacionais. O dado que melhor resume este movimento é o crescimento de IDE que nos anos 1990 era de pouco mais de US\$2,19 bilhões até os US\$ 52,15 bilhões, em 2008. Ou seja: partindo de menos de 4% dos IDE em economias em desenvolvimento para mais de 18% quase vinte anos depois.

Outro dado que chama atenção são os de fusões e aquisições (F&A). Em 2008, a China apresenta compras líquidas da ordem de US\$36 bilhões, valor esse mais de três vezes superior ao da Índia, idêntico ao de todas as economias do Leste Asiático e praticamente a metade do dos Estados Unidos. Talvez como consequência deste processo de fusões e aquisições, diversas empresas chinesas têm mostrado elevado índice de transnacionalidade (TNI)¹⁸. Este é o caso, por exemplo, da Lenovo Group (equipamentos eletrônicos) e da Sinotruck (veículos automotivos) com TNI de 47%, ou ainda da China Ocean Shipping Company (transportes e armazenagem), com TNI de 40%.

Mesmo assim, os chineses ainda apresentam resultados abaixo de seu potencial em termos de presença internacional como investidores diretos. No caso de sua presença nas economias da América do Sul, após ter se tornado o principal parceiro comercial, a China vem manifestando diversas ações, seja em IDE diretamente, seja por F&A ou mesmo por cooperações internacionais, o que deve afetar também, via IDE, as relações de poder no interior da América do Sul. Em outro estudo associado a este, Cardoso e Holland (2009) mostraram como a China já alterou as relações econômicas na América do Sul através do comércio exterior. Para estes autores, entre as consequências mais diretas tem a consolidação da região como exportadora de produtos primários e baseados em recursos naturais e a perda de importância relativa na região de países como Estados Unidos e Brasil. Neste estudo, ainda que com dados incipientes, foi possível identificar uma tendência muito similar ao do comércio para os investimentos da China na região. Os fluxos de IDE chineses na América do Sul devem atuar, em síntese, em pelo menos três frentes: 1) como uma forma de garantir fontes de matérias primas, energia e alimentos para uma economia em forte expansão; 2) como consequência da própria consolidação da indústria chinesa altamente competitiva e voltada para as economias globais; 3) como forma de diversificação perante a sua forte vulnerabilidade ao Dólar Americano, dado que grande parte de seus ativos estão atrelados à moeda dos Estados Unidos, uma economia com diversas dificuldades macroeconômicas. Poder-se-ia ainda adicionar a simples pretensão hegemônica, mas não parece claro que as autoridades da China estão, neste momento, com estas preocupações externas, dado, sobretudo, aos grandes desafios domésticos a serem superados.

¹⁸ O Índice de Transnacionalidade é calculado pela UNCTAD, conforme média das três seguintes razões: ativos estrangeiros no total de ativos, vendas estrangeiras no total das vendas e emprego estrangeiro no total do emprego. Ele pode ser obtido diretamente no site www.unctad.org/fdistatistics.

5 - Referências

- Accenture. *China Spreads Its Wings—Chinese Companies Go Global*. 2005. Acesso web: <http://www.accenture.com/NR/rdoonlyres/6A4C9C07-8C84-4287-9417-203DF3E6A3D1/0/Chinaspreadsitswings.pdf>
- Amorim, R. 2009. "Apresentação" no *6o. Fórum Nacional de Economia*. Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP). <http://www.fgv.br/eesp>.
- Asia Pacific Foundation of Canada. *China Goes Global 2009: Survey of Outward Direct Investment Intentions of Chinese Companies*. September 2009.
- Benderson, M. 2008. "An Assessment of Chinese Outward Foreign Direct Investments as an Innovation Strategy". <http://www.essays.se/essay/c19b92706b/> acessado em 14 outubro 2009
- Binsen, Z. 2003. China Should Abandon the Foreign Policy of "taoguang yanghui" ("Bide our Time, Build our Capacities")
- Business Week. *Why China's Unocal Bid Ran out of Gas*. Revista Business Week. 04 de agosto de 2005.
- Cardoso, E. e Holland, M. 2009. *South America for the Chinese? a trade-based analysis*. Background paper prepared for the OECD project on "Shifting Wealth: Implications for Policy Managers and Governance". OECD, Paris. (mimeo).
- Dunning, J. H. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. *International Journal of the Economics of Business*, v.8, n.2, p.173-190, 2001.
- Dunning, J. H. *Multinational enterprises and the global economy*. Reading, Mass.:Addison-Wesley, 1993. 687p.
- Dunning, J.H. e Narula, R. (1996): "The investment development path revisited: some emerging issues", in J.H. Dunning e R. Narula (eds.) *Foreign direct investment and governments*, London: Routledge, pp. 1-41.
- FMI. Director of Trade Statistics on line. www.imfstatistics.org/imf. Acesso em 16/11/2009.
- FMI. International Financial Statistics on line. www.imfstatistics.org/imf. Acesso em 16/11/2009.
- Fung, K.C. 2004. Trade and Investment: China, the United States, and the Asia-Pacific Economies. Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on China as an Emerging Regional and Technological Power: Implications for U.S. Economic and Security Interests. February 12-13, 2004.
- Garcia-Herrero, A., Santabárbara, D. 2005. "Does China have an impact on Foreign Direct Investment to Latin America?". Banco de Espanha. Documento de Trabajo 0517. 2005
- Hymer, S.H., *The International Operations of National Firms: A Study of Foreign Direct Investment*, Cambridge, Mass: MIT Press 1976.
- Ikenberry, G.J. 2008. "The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*. January/February 2008.

- Kindleberger, C.P. 1969. *American Business Abroad*, New Haven: Yale University Press.
- Landim, R. 2009a. "Aço chinês toma lugar do brasileiro na AL". *Valor Econômico*. 17 de maio 2009.
- Landim, R. 2009b. "Vale investe em centros logísticos na China para ampliar mercado". *Valor Econômico*. 22 de maio 2009.
- Lee, H., Shalmon, D. "China into Africa. Trade, Aid, and Influence". Brookings Institution Press. World Peace Foundation. 2008.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Peru. Peru – China Free Trade Agreement Joint Feasibility Study. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Peru. 2007.
- Magalhães, H. "ZTE pode direcionar até US\$ 2 bi para contratos no Brasil". *Valor Econômico*. 16 de março 2009.
- MOFCOM - *Ministry of Commerce of the People's Republic of China*. <http://preview.hzs2.mofcom.gov.cn/accessory/200710/1192783779118.pdf> Acesso em 14 de outubro de 2009.
- Moreira, A. 2009a. "Viagem confirma US\$ 15 bilhões para o Brasil". *Valor Econômico*. 20 de maio 2009.
- Moreira, A. 2009b. "Lula faz esforço para elevar investimento da China no Brasil". *Valor Econômico*. 18 de maio 2009.
- Naughton, B. 2007. *The Chinese Economy – Transitions and Growth*. MIT Press.
- OECD. 2008a. "Recent Developments in China's Investment Policies". *OECD Investment Policy Reviews: China 2008* (Ch.1). 2008.
- OECD. 2008b. "China's Outward Direct Investment". *OECD Investment Policy Reviews: China 2008* (Ch.3). 2008.
- Rozen, M. 2008. "Chineses na operação Uruguai". Acessado em 26 de janeiro de 2010.
- Suominen, K. 2008. "Connecting Continents: State of Economic Relations between Latin America and Caribbean and Asia-Pacific". IADB. Dezembro 2008.
- Scissors, D. 2009. Chinese Foreign Investment: Insist on Transparency. Backgrounder No. 2237. Feb 3, 2009. The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg2237.cfm> Acessado em 23 de outubro de 2009.
- The Economist. 2009a. *Don't worry about killing people*. The Economist. p.58. 17 de Outubro de 2009.
- The Economist. 2009b. *Round and round it goes. America buys Chines exports, China buys American Treasuries. Can it continue?*. The Ecomnomist. Special report on China and America p.5. 24 de Outubro de 2009.
- UNCTAD. *Foreign Direct Investment database*. UNCTAD, Genebra. <http://stats.unctad.org/FDI/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Acesso Novembro de 2009.

UNCTAD. World Investment Report 2009. www.unctad.org/wir. Acesso em 08 de janeiro de 2009.

Vernon, 1966. "International Investment and International Trade in the Product Cycle". *Quarterly Journal of Economics*, Volume 80 (2), maio de 1966, pp. 190-207.

Victor, D.G., Yueh, L. 2010. "The New Energy Order. Managing Insecurities in the Twenty-first Century." *Foreign Affairs*. January/February 2010.

Anexo - China: Estatísticas de Investimentos Diretos Estrangeiros (1990-2008)

Tabela A.1. Fluxos de Investimento Direto Estrangeiro – 1990-2008 US\$ milhões

	1990-2000	2005	2006	2007	2008
China					
Entrada	30.104	72.406	72.715	83.521	108.312
Saídas	2.195	12.261	21.160	22.469	52.150
Índia					
Entrada	1.705	7.606	20.336	25.127	41.554
Saída	110	2.978	14.344	17.281	17.685
Brasil					
Entrada	12.000	15.066	18.822	34.585	45.058
Saída	1.048	2.517	28.202	7.067	20.457
Rússia					
Entrada	1.941	12.886	29.701	55.073	70.320
Saída	1.294	12.767	23.151	45.916	52.390
Estados Unidos					
Entrada	109.513	104.773	237.136	271.176	316.112
Saída	92.010	15.369	224.220	378.362	311.796
Economias em desenvolvimento					
Entrada	130.778	329.328	433.764	529.344	620.733
Saída	52.929	122.707	215.282	285.486	292.710
Mundo					
Entrada	490.196	973.329	1.461.074	1.978.838	1.697.353
Saída	490.009	878.988	1.396.916	2.146.522	1.857.734

Fonte: Unctad. *World Investment Report 2009*. www.unctad.org/wir. Country fact sheet: China, Brasil e Rússia.
Elaboração dos autores.

Tabela A.2. Estoque de Investimento Direto Estrangeiro – 1990-2008 US\$ milhões

	1990	1995	2000	2007	2008
China					
Entrada	20.691	101.098	193.348	327.087	378.083
Saídas	4.455	17.768	27.768	95.799	147.949
Índia					
Entrada	1.657	5.641	17.517	105.429	123.288
Saída	124	495	1.859	44.080	61.765
Brasil					
Entrada	37.143	47.887	122.250	309.668	287.697
Saída	41.044	44.474	51.946	136.103	162.218
Rússia					
Entrada	0	5.601	32.204	491.232	213.734
Saída	0	3.346	20.141	370.161	202.837
Estados Unidos					
Entrada	394.911	535.553	1.256.867	2.109.876	2.278.892
Saída	430.521	699.015	1.316.246	2.916.930	3.162.021
Economias em desenvolvimento					
Entrada	975.193	2.722.292	3.363.925	4.393.354	4.275.982
Saída	402.559	1.283.694	1.731.557	2.360.772	2.356.649
Mundo					
Entrada	3.237.229	10.050.885	12.404.439	15.660.498	14.909.289
Saída	3.288.331	10.603.662	12.953.546	16.226.586	16.205.663

Fonte: Unctad. *World Investment Report 2009*. www.unctad.org/wir. Country fact sheet: China, Brasil e Rússia.
Elaboração dos autores.

O Bric e a substituição de hegemonias: um exercício analítico (perspectiva histórico-diplomática sobre a emergência de um novo cenário global)

Paulo Roberto de Almeida¹

1 - Introdução: por que o Bric e apenas o Bric?

Desde o início da administração Lula, a diplomacia brasileira lançou diversas iniciativas de política externa, várias delas na continuidade do governo anterior, como, por exemplo, a prioridade atribuída à integração regional na América do Sul e ao reforço do Mercosul, mas desta vez com mais ênfase nos aspectos políticos e sociais que na vertente econômico-comercial. Outras iniciativas podem ser consideradas inéditas nos anais da diplomacia brasileira, como as cúpulas reunindo os países da América do Sul com os países árabes e os da África. Outras, ainda, ampliaram e desenvolveram contatos políticos e de cooperação com determinados parceiros, ditos 'estratégicos', que já tinham sido inaugurados na gestão precedente. Situam-se, nesse caso, o estabelecimento de instâncias formais de consulta e de coordenação com um pequeno número de parceiros selecionados, considerados polos emergentes do poder mundial, a exemplo do foro IBAS (com a Índia e a África do Sul), de claros propósitos desenvolvimentistas, e a sugestão de um novo grupo de caráter bem mais político e estratégico, o Bric, unindo o Brasil à Rússia, à Índia e à China.

O presente ensaio, de caráter expositivo e analítico, se ocupará exclusivamente deste segundo grupo, uma vez que o Bric, se bem sucedido em seus mecanismos de consulta e de cooperação política, bem como na coordenação quadripartite das posições de seus integrantes em foros multilaterais e nos de governança mais restrita, pode representar maior potencial transformador, maior impacto econômico e maior capacidade de influência no ordenamento global. Este transita, atualmente, da era do pós-Guerra Fria, moldada em grande medida pela primazia visível dos Estados Unidos, para uma nova fase das relações internacionais, ainda não totalmente configurada, mas dotada de características essencialmente multipolares, como, aliás, sempre enfatizado e buscado pela diplomacia brasileira.

2 - Bric: uma nova categoria conceitual ou apenas um acrônimo apelativo?

A partir de sua estreia discreta em 2001, por proposta do economista-chefe do Goldman Sachs, Jim O'Neill, o acrônimo Bric entrou rapidamente na terminologia jornalística e consagrou-se, em seguida, como moldura analítica aparentemente útil para que os estudiosos da economia mundial passassem a fazer

¹ Doutor em Ciências Sociais, mestre em Planejamento Econômico, diplomata de carreira, professor no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); contatos: www.pralmeida.org; pralmeida@me.com. Nenhum dos argumentos ou opiniões constantes deste ensaio pode ser interpretado como representando posições ou constituindo políticas das instituições às quais o autor se encontra profissionalmente ou academicamente vinculado.

simulações e projeções quanto à evolução futura do cenário internacional². Neste contexto, passou-se a atribuir aos quatro países – que não conformavam ainda um grupo diplomático, no sentido formal da expressão – uma grande capacidade transformadora da geopolítica e da geoeconomia mundiais, numa dimensão provavelmente maior que o seu real poder de atuação nesses cenários, individualmente ou em conjunto. Pode-se argumentar que a acumulação de poder econômico, de capacidade militar e de inovação tecnológica, pelos quatro países, isoladamente ou em conjunto, seja capaz de, a partir de certo ponto de gravitação, fazer pender o eixo das relações internacionais num sentido “anti-hegemônico”, como pretendem alguns; mas não era seguro que eles formassem um grupo unificado com harmonia de propósitos quanto a esse projeto grandioso de mudança nas relações de força no plano mundial.

Seja como for, em meados da primeira década do século 21, estavam dadas as condições para que os responsáveis políticos e diplomáticos dos quatro países, estimulados em grande medida pela Rússia e pelo Brasil, cogitassem de apresentar esse bloco virtual como um agrupamento político-diplomático, com a intenção implícita de oferecer algum contrapeso ao atual G8, ou talvez até com a pretensão (não de todo explicitada) de oferecer a esse grupo, já tradicional, uma saudável concorrência, o que, obviamente, é sempre bem vindo, pelo aperfeiçoamento que isso pode representar nos mecanismos de coordenação de políticas macroeconômicas das principais economias do mundo. Assim, o exercício intelectual de um economista de um banco privado converteu-se em um quadro diplomático para a criação de um bloco de quatro países emergentes, aparentemente dotados de vocação, sobretudo econômica, para propor alternativas ao mundo supostamente conservador do atual G7.

Independentemente da capacidade efetiva dos quatro países de transformar, de maneira decisiva, a geografia econômica mundial, bem como sua atual arquitetura institucional, pode-se argumentar que o exercício intelectual do economista do Goldman Sachs revelou-se uma das mais interessantes *trouvailles* analíticas das últimas décadas. Trata-se, provavelmente, do primeiro grupo político – que pode se transformar, ou não, em um bloco mais estruturado, dependendo das circunstâncias – que foi constituído a partir de uma sugestão teórica de um economista corporativo, e não por iniciativa original dos próprios Estados envolvidos. Em outros termos, os quatro países talvez não se aproximassem da forma como o fizeram não fosse pelo acrônimo inovador criado pelo referido economista, dotado de algum *appeal* geopolítico, como parece ser o caso. Talvez os quatro países tivessem realizado, de forma autônoma e independente, essa caminhada em direção a um grupo político; mas parece improvável que eles o tivessem feito no *timing*, ou na cronologia efetivamente ocorrida, na ausência da sugestão corporativa.

A primeira pergunta a ser feita, portanto, é a de saber se uma simples sugestão atrativa, formulada em grande medida em intenção de investidores institucionais – em especial, bancos e empresas do setor financeiro de maneira geral – pode servir de fundamento político para que governos de países relevantes no cenário internacional empreendam os esforços necessários para que os quatro Estados envolvidos passem a desenvolver iniciativas diplomáticas comuns, supondo-se que estas sejam efetivamente importantes para a inserção internacional dos quatro. Nessa perspectiva, o mais provável é que os governos do Bric vejam nesse agrupamento algum benefício inesperado, qual seja, o de ser um

² O autor deste ensaio já tratou da origem do acrônimo, bem como dos estudos originais feitos em torno do conceito, assim como já discuti os principais problemas metodológicos e substantivos vinculados à sua utilização, inclusive prática – isto é, diplomática – no contexto das relações internacionais contemporâneas do Brasil; ver Paulo Roberto de Almeida, “*To Be or Not the Bric*”, *Inteligência* (Rio de Janeiro: Ano: XI - 4º trimestre, 12/2008, p. 22-46; link: <http://www.insightnet.com.br/inteligencia/43/PDFs/01.pdf>). No decurso deste ensaio, as formas Bric (para designar o conjunto) ou Brics (para designar os quatro países) serão utilizadas com alguma flexibilidade conceitual, dado o caráter ainda não totalmente consolidado do grupo em questão (que, aliás, não se designa a si mesmo enquanto grupo, pelo menos não oficialmente).

instrumento útil para seus objetivos nacionais – considerados isoladamente – independentemente da suposta racionalidade que preside à ação empreendida de forma algo voluntarista. Não se trata, contudo, de uma pergunta fácil de ser respondida, pois que ela implica penetrar nas intenções subjetivas ou não declaradas de cada um desses atores, o que obviamente não é possível, dado que isto representaria adentrar em cálculos estratégicos que cada governo guarda para si, sem necessariamente expô-los publicamente ou sequer intercambiar com cada um dos demais integrantes do suposto bloco.

Antes de tentar responder a essa importante questão, cabe mencionar que os conceitos normalmente mobilizados para analisar o cenário internacional – relação de forças, equilíbrio estratégico, ascensão de novos poderes, concerto de potências – refletem um mundo praticamente inexistente, ou não mais remanescente, nesta terceira onda de globalização capitalista³. Assim como se diz que os generais estão sempre ‘combatendo’ a última batalha, os pesquisadores geopolíticos e os teóricos das relações internacionais estão usualmente refletindo um mundo que já deixou de existir, largamente irrelevante para fins de uma discussão sobre as tendências futuras do cenário internacional. Esses conceitos refletem apenas a inércia analítica e a preguiça intelectual desses pesquisadores e teóricos, uma vez que a trama efetiva das relações internacionais, especialmente em suas vertentes econômica e comercial, já adentrou em novos caminhos e processos ainda não suficientemente mapeados por esses analistas, que tendem, assim, a refletir realidades passadas e dinâmicas ultrapassadas.

3 - O Bric na ordem global: um papel relevante, ou apenas uma instância formal?

A primeira observação a ser feita em relação ao Bric concerne seu estatuto no sistema internacional, se é que uma realidade e uma categoria desse tipo – ou seja, um sistema – podem ser efetivamente detectados no cenário internacional contemporâneo. Um sistema – do qual o Bric seria suposta e necessariamente um subsistema – é um conjunto organizado de elementos individuais interagindo de maneira relativamente organizada entre si, com certa estabilidade institucional e alguma previsibilidade de ação e de comportamentos, o que permitiria adequar a realidade do mundo ao conceito em questão. Ora, tendo em vista as inúmeras transformações, muitas ainda em curso, detectadas correntemente no cenário internacional, dificilmente se poderia falar, atualmente, de um sistema ‘acabado’ ou estável.

Não obstante, o mundo não é totalmente anárquico como pretenderiam alguns defensores de uma teoria hiper realista das relações internacionais, que afirma que os Estados soberanos – sobretudo as grandes potências – constituem as únicas fontes de poder e as únicas instâncias de relacionamento diplomático e de interações ocasionais de força – eventualmente militares – possíveis no cenário contemporâneo. Existe, sim, um conjunto de instituições ‘disciplinadoras’ das relações internacionais, com ênfase na ONU e suas principais agências ou foros de estabelecimento de normas e padrões de comportamento (a começar pelo CSNU, mas com grande destaque para as entidades de Bretton Woods e a OMC). Ainda que a fonte última de poder do CSNU seja a vontade de seus parceiros mais poderosos – mas suscetível de se exercer apenas quando os cinco membros permanentes se colocam de acordo sobre uma resolução determinada – pode-se dizer que os princípios básicos da Carta da ONU e o entendimento informal que em torno deles possam realizar esses parceiros estratégicos constituem a base desse sistema.

³ Para uma descrição sumária das três ondas precedentes de globalização e da posição do Brasil nesses processos, ver o livro do autor, *Os Primeiros Anos do Século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas* (São Paulo: Paz e Terra, 2002), especialmente capítulo 7.

Admitindo-se, portanto, que exista um sistema minimamente coerente – ainda que evolutivo – de relações internacionais, cabe reconhecer que o Bric não constitui, ainda, uma entidade formalmente reconhecida nesse ou por esse sistema, ou, mais exatamente, pela comunidade dos Estados que dele fazem parte, ainda que as referências orais e textuais, sobretudo de origem jornalística (mas também diplomática) sejam cada vez mais frequentes. Trata-se de uma realidade a ser construída na prática, o que depende, em primeiro lugar, dos próprios interessados, tanto quanto do contexto internacional em mutação na atualidade, que pode apresentar novas variáveis econômicas, políticas e militares que demandarão posicionamento de cada um dos Brics e, a partir daí, entre eles, reciprocamente.

Dessa interação poderá surgir, ou não, um grupo formalmente reconhecido pela comunidade internacional, dependendo ainda das iniciativas diplomáticas dos seus governos, tomados individualmente, e daquelas que possam ser decididas coletivamente. O fato político a ser registrado desde já é que os governos atuais de cada um dos Bric decidiram conjuntamente passar a se reunir regularmente e esse fato já constitui, em si mesmo, um elemento diplomático dotado de certa relevância.⁴

O consenso implícito por detrás da designação é o de que os Brics (não ainda o grupo, mas os quatro países) já são, ou constituirão brevemente, superpotências, embora o conceito geralmente aplicado seja o de “potências emergentes”. Qualquer que seja a designação preferida, os analistas que assim proclamam a emergência de um novo grupo de países que poderia ‘deslocar’ o núcleo atualmente decisivo das relações internacionais – ou seja, o G7 – tendem a interpretar o mundo em termos de equilíbrio de forças na política internacional, o que é um conceito revelador da velha geopolítica, a que emerge na Europa moderna e que se prolonga por todo o período de conflitos napoleônicos, culminando nos grandes enfrentamentos globais do século 20.⁵

Ainda que muitas das potências remanescentes da velha ordem européia ou da ordem bipolar da Guerra Fria façam cálculos estratégicos com base nessas velhas suposições do mundo belicoso dos séculos 18 a 20, não é seguro que a futura ordem política e militar do sistema mundial de relações internacionais venha a ser organizada com base nos mesmos elementos estruturais que vigiam nos tempos napoleônicos ou na era dos impérios expansionistas. Ainda que isso fosse verdade – o que não parece ser o caso – não se espera que os Brics se coordenem em função dos mesmos objetivos estratégicos que

⁴ Eles já o fizeram informalmente diversas vezes e formalmente três vezes: a primeira vez se deu em nível ministerial (em 16 de maio de 2008 em Yekaterimburgo, na Rússia); a segunda ocorreu em nível de chefes de Estado ou de governo (na mesma cidade, em 16 de junho de 2009), precedida de um encontro informal na cúpula do G8 em Hokkaido (11.07.2008); um terceiro encontro de cúpula realizou-se no Brasil, em abril de 2010, embora reduzido ao mínimo devido a um terremoto na China e a partida inesperada de seu presidente. Os ministros de finanças também têm promovido encontros regulares, em geral previamente às reuniões do G20 financeiro; desses encontros resultaram declarações bastante cautelosas no plano diplomático e praticamente nenhum entendimento na área financeira, além das recomendações habituais para o reforço do poder de voto desses países nos organismos financeiros de Bretton Woods; mas o problema cambial chinês foi praticamente ignorado.

⁵ Tratei dos equilíbrios geopolíticos no cenário contemporâneo neste meu ensaio: “Uma paz não-kantiana?: Sobre a paz e a guerra na era contemporânea”, In: Eduardo Svartman, Maria Celina d’Araujo e Samuel Alves Soares (orgs.), *Defesa, Segurança Nacional e Forças Armadas: II Encontro da Abed* (Campinas: Mercado de Letras, 2009, p. 19-38; disponível in: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1987PazNaoKantianaABEDbook.pdf>). Embora a maior parte dos analistas de questões estratégicas tenda a aderir às teses realistas em relações internacionais, mais ou menos identificadas com os textos pioneiros de Morgenthau, há espaço para uma especulação pós-aroniana dessas relações no contexto contemporâneo, levando em conta mais os dados da geoeconomia do que os da equação primária de poder, ou seja, as respectivas capacitações militares, como tentei fazer em meu já citado livro *Os Primeiros Anos do Século XXI* (op. cit., passim).

alimentavam a vontade de poder, ou o desejo de dominação, dessas potências do passado (muitas ainda do presente, é verdade, mas aparentemente destituídas da vontade hegemônica “nietzscheana”. A rigor, eles se reuniram com base em dados primariamente organizados no plano exclusivamente econômico por um analista de um banco de investimento, que não deve ter traçado cenários probabilísticos quanto ao jogo estratégico mundial.

Em qualquer hipótese, apenas um, ou no máximo dois, dos integrantes do Bric exibem a capacidade de projetar poder fora de suas fronteiras respectivas, ainda que suas motivações sejam totalmente diferentes, se é que existe de fato essa possibilidade. Para ser mais preciso, apenas um dos Brics, segundo o estudo original do economista, se alçará à condição de primeira economia planetária, enquanto as outras três continuarão em patamares diversos, em todo caso mais modestos: será a China, supostamente à frente dos EUA a partir de 2040 se, por acaso, sua taxa de crescimento se mantiver num ritmo tão dinâmico quanto o conhecido nas últimas décadas, e se a dos EUA continuar a avançar de forma moderada.⁶ Os outros três ficarão atrás do Japão e provavelmente até da Alemanha. Supostamente, os quatro Brics, conjuntamente, terão ultrapassado o G-6 do estudo – G-7 menos Canadá – em torno daquele ano. Mas isto não quer dizer que todos serão superpotências, uma vez que essa condição, ademais do PIB nominal, supõe uma capacidade de projetar poder que nem todos exibirão.

O outro Bric capaz de projetar poder, a Rússia, está por demais envolvido em suas próprias questões de “pequena geopolítica”⁷ para representar um desafio real ao atual sistema internacional. Ainda que enfrentando uma erosão relativa de sua capacitação em meios apropriados, trata-se de uma potência militar – mais exatamente nuclear, e apenas a esse título incorporada ao G-7 – que carece de outras condições econômicas e tecnológicas para realmente exercer sua cota de liderança mundial, no sentido da interdependência ativa, em conformidade com a globalização. A Rússia tem muitos recursos naturais, alguns deles estratégicos, como petróleo e gás, mas tem uma população declinante e condições de governança ainda deficientes. Ainda que esse aspecto não seja muito ressaltado pelas chancelarias do grupo, parece claro que a incorporação plena da Rússia ao G8 – se o grupo estiver destinado a perdurar no contexto do atual G20 financeiro – depende muito de suas credenciais democráticas e do respeito de seus dirigentes pelos direitos humanos e pelas liberdades civis, aspectos hoje descurados no quadro da atual governança quase ‘cesarística’ – ou czarista, como querem alguns – que tem sido registrado em sua evolução política recente.

Pode-se dizer que a Rússia e a China já são superpotências, detentoras de mísseis nucleares e alguma capacidade naval e aérea, mas não parecem dispor das mesmas condições de empreender operações navais ou aerotransportadas de grande porte, como os EUA e seus aliados da OTAN. No que diz respeito especificamente à China, apenas agora ela começa a construir a sua frota de águas azuis.⁸

⁶ Para uma análise das transformações em curso na China, nas últimas décadas, ver Rana Mitter, *Modern China: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

⁷ Tratei dos conceitos de pequena e grande geopolítica em minha contribuição à obra coletiva já citada supra: “Uma paz não-kantiana?”, op. cit.

⁸ Registre-se, a título puramente informativo, os gastos militares dos quatro Bric em relação a seus PIBs respectivos, em 2007: os da Rússia, os mais elevados, correspondem a 3,5% do PIB (com gastos de US\$ 38,2 bilhões em 2008); a Índia vem em segundo lugar, com despesas militares avaliadas em 2,5% do PIB (à razão de US\$ 24,7 bilhões em 2008, excluídos os gastos com o programa nuclear), seguida da China, com 2% (estimados pelo Sipri, com um valor correspondente a US\$ 63,6 bilhões em 2008), mas aparentemente não estão registradas todas as despesas efetivamente incorridas com os militares ou relativas à defesa; o Brasil, finalmente, vem em último lugar, com 1,5% do PIB (US\$ 15 bilhões em 2008), mas grande parte desse montante não se destina a equipamentos ou gastos de fato vinculados à defesa do país, cabendo

Em qualquer hipótese, a capacidade de projetar poder não se exerce no vazio, mas depende de uma agenda precisa, de um “mapa de intervenção” e, no quadro atual das relações internacionais, de um contexto político minimamente sancionado pelo ‘sistema internacional’, por mais tênue ou vago que este possa ser. Ora, não se imaginam cenários geopolíticos comuns aos quatro Brics e não se concebem ações estratégicas ou de segurança que recolham conjuntamente as prioridades de suas respectivas agendas diplomáticas; ao contrário: em alguns cenários regionais, os três Brics da Eurásia possuem serias divergências entre si, com destaque para os conflitos de fronteira entre China e Índia.

O único foco estratégico capaz de colocar numa plataforma comum o eventual desejo de que os quatro Brics atuem conjuntamente em algum item importante da agenda internacional seria a luta contra o terrorismo, terreno no qual pelo menos três deles – a Rússia, a China e a Índia – podem claramente estabelecer sistemas formais e informais de troca de dados e até de ação conjunta, quando se considera que os três mantêm os mesmos sinais de alerta contra a fonte principal, na atualidade, de possíveis atentados terroristas: o fundamentalismo islâmico baseado na Ásia central e do sul, enfim, em enclaves dominados por certos grupos religiosos aos quais não é indiferente um dos centros organizadores desse tipo de ação terrorista, a Al-Qaeda. Nessa perspectiva, o Brasil é totalmente alheio a esse cenário e, supostamente, pequeno colaborador em qualquer empreitada do gênero.

Mais importante, talvez, do que a capacidade própria de projetar poder militar externamente é a capacidade que tem um país candidato a potência regional ou mundial de projetar poder econômico ou financeiro, geralmente num sentido positivo, ou seja, ser capaz de servir de ‘emprestador de última instância’ caso falhem os mecanismos multilaterais ou sejam insuficientes os recursos disponíveis nesses esquemas. Em outros termos, uma superpotência só parece ter capacidade de ostentar esse título quando também dispõe de uma clara liderança tecnológica e certa dominação financeira, o que não parece o caso de nenhum dos Brics. Para ser mais preciso, a China está caminhando mais rapidamente nessa direção, mas é apenas capaz, atualmente, de fazê-lo para o “mal”, ou seja, pode impor uma ruptura nos equilíbrios financeiros internacionais, caso decida interromper seu generoso financiamento dos déficits americanos. Para fazê-lo para o “bem”, ou seja, contribuir para os equilíbrios financeiros eventualmente sob tensão pela acumulação de países superavitários, de um lado, e deficitários, de outro, ela precisaria dispor de uma moeda livremente conversível e colocar fundos à disposição de países e das entidades multilaterais de socorro mútuo (FMI e Banco Mundial). Ora, nenhum dos Brics, atualmente, possui uma moeda conversível, embora a China seja grande detentora de recursos em divisas, que podem se prestar ao objetivo acima referido (o que ela, aliás, já vem fazendo, ao conceder créditos em sua própria moeda, geralmente para atender suas necessidades de bens primários, seguida, em proporções mais modestas, pelos demais Brics).

Por fim, cabe refletir, no plano diplomático, sobre a real capacidade de os Brics constituírem um bloco homogêneo suscetível de influenciar – pois este parece ser todo o sentido de sua eventual confluência diplomática num grupo formal – o processo atual de conformação de uma ‘nova’ ordem internacional, irremediavelmente caracterizada pela globalização capitalista (ainda que alguns recusem este adjetivo para a China⁹). Essa capacidade, escusado dizer, não depende da vontade conjunta dos Brics – posto que

fração significativa aos aposentados do próprio setor militar; dados coletados na base de dados do Stockholm International Peace Research Institute (<http://milexdata.sipri.org/>; acesso em abril 2009).

9 Tratei do pretense ‘socialismo de mercado’ da China em artigo em que procuro explorar a real natureza de suas transformações das últimas três décadas: “Falácias acadêmicas, 13: o mito do socialismo de mercado na China”, *Espaço Acadêmico* (ano 9, n. 101, outubro 2009, p. 41-50; link: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/8295/4691>). Alguns autores, que recusam a realidade do capitalismo chinês, talvez mais exacerbado do que em qualquer outro dos Brics, preferem falar de um “corporatismo leninista”, como se o sistema político pudesse definir

nenhuma das economias dominantes do atual G7 ou mesmo do G20 determina, pelo lado diplomático, o curso da globalização – mas basicamente do poder transformador das realidades econômicas e políticas mundiais que cada um dos Brics poderia imprimir, a partir de uma dinâmica complexa, ao atual processo de interdependência global.

Em grande número de estudos especializados, ou mesmo em comentários da imprensa econômica, a China e a Índia são tomadas conjuntamente como grandes potências do futuro – independentemente de seu pertencimento, ou não, ao Bric – e são normalmente consideradas como as duas únicas nações capazes de influenciar o futuro ordenamento mundial, provavelmente em função de seu peso econômico e demográfico, tomados absolutamente, o que de fato coloca o Brasil e a Rússia em um patamar inferior de poder ou de influência internacional. Com base nesses critérios ‘brutos’ de poder primário, pode-se, efetivamente, isolar os dois grandes países asiáticos dos demais Brics; mas não é seguro que esses elementos ‘pesados’ sejam os mais relevantes na futura configuração do poder mundial, que tende a enfatizar bem mais o lado *soft* do poder do que certos componentes *hard* do cenário estratégico.

A Índia tem, de fato, uma população gigantesca, que deve ultrapassar a da China em alguns anos mais. Mas o que provavelmente mais pesa em seu favor, no atual processo de globalização, são estruturas econômicas e um ambiente de negócios mais capitalistas, ademais de algumas instituições universitárias de qualidade, traços que ela exhibe graças, justamente, à herança inglesa deixada pela antiga metrópole colonial, e que se manifesta também no regime político democrático, no sistema jurídico “inglês” e em certas outras instituições públicas. A favor, ainda, de sua inserção quase natural na globalização, figura uma diáspora indiana nos EUA e em outros países que permite o estabelecimento de vínculos de negócios e de serviços com as empresas inovadoras do país asiático, associando mais estreitamente os indianos à economia global. Pelo lado negativo podem ser apontados uma infra-estrutura pavorosa, uma população miserável e taxas de analfabetismo ainda enormes – o que, a rigor, não impede, de modo absoluto, sua inserção na globalização – e um ambiente regulatório ainda negativo para os negócios de forma geral.

No que se refere à China, ela foi durante muito tempo vista como uma “oficina do mundo”, devido a seus baixos custos; mas certamente os novos mandarins que compõem sua elite dirigente não se contentam com esse papel “ricardiano” tradicional que lhe seria atribuído na atual divisão mundial do trabalho. De fato, a principal vantagem comparativa, absoluta e relativa, da China, é sua grande população, o seu infindável ‘exército industrial de reserva’, daí sua posição imbatível na produção de manufaturas de massa, especialmente eletrônicos, e produtos industriais em geral. Esse fator é excelente para a China, elevando a qualificação profissional de sua população, trazendo renda e prosperidade para o país. Mas é ainda melhor para o resto do mundo, em primeiro lugar para os capitalistas dos países avançados, confrontados a custos salariais e reivindicações sindicais insustentáveis no plano da economia global. Para a macroeconomia mundial, trata-se igualmente de um fator positivo, pois a oferta abundante e barata de bens de consumo de massa pela China tem um importante efeito deflacionário (do contrário, o custo de vida seria muito mais elevado no plano global).

Não se pode tampouco descurar um elemento importante no processo de inovação: a China está fazendo um ‘favor’ aos países avançados, ao obrigá-los a constantemente se elevar na escala tecnológica, já que ela passa a dominar de modo quase absoluto as tecnologias disponíveis. Tudo isso é extremamente positivo para a economia mundial, ainda que possa destruir empregos nos países desenvolvidos (e em alguns intermediários, como o Brasil).

a natureza dos processos realmente existentes no terreno econômico.

Dos quatro países aqui considerados, a China é certamente o único que possui um plano consistente para se tornar uma potência tecnológica no médio prazo – provavelmente até no curto prazo – já que os novos mandarins não pretendem, obviamente, congelá-la no papel de fornecedora de produtos de massa, a partir de marcas e tecnologias estrangeiras já dominadas. Secretamente, os novos funcionários do Império do Meio pretendem refazer na metade do tempo o itinerário já seguido pelo Japão, inicialmente, e pela Coreia do Sul e Taiwan, no domínio das novas tecnologias características da quarta revolução industrial (microeletrônica, biotecnologia, novos materiais, modelagem industrial e tecnologias de informação e de comunicações). Com a exceção parcial da Índia – nesta de modo menos centralizado, mas igualmente atento aos aspectos de propriedade intelectual – não se trata de um projeto que se possa dizer comum aos quatro ou que a China pretenda partilhar com os demais Brics. De resto, não se imagina que as declarações de cúpula em favor de projetos comuns de cooperação venham a se refletir nos aspectos cruciais da capacitação científica e tecnológica de cada um deles ou numa ilusória transferência de tecnologia em benefício do conjunto, algo que jamais virá.

Quanto à Rússia, enfim, ela constitui um paradoxo, posto que já faz parte do G8 – teoricamente encarregado da convergência macroeconômica mundial –, do G20 financeiro – supostamente destinado a substituir o G8 nas funções de ‘coordenador’ da governança econômica mundial – e integra o Bric – supostamente possuidor de posições próprias, teoricamente comuns, em relação aos temas das agendas desses foros. A despeito de seu poderio militar – já ressaltado diversas vezes – a Rússia parece ser o membro dos Bric menos preparado para assumir uma participação ativa nos quadros da globalização capitalista, posto que a despeito de já ter sido reconhecida – provavelmente por razões unicamente políticas – como ‘economia de mercado’ (no G7 de Kananaskis), ela ainda encontra diversas dificuldades institucionais para integrar o GATT-OMC ou ser aceita como membro da OCDE. Ainda que o pertencimento a grupos como o Bric ou a Organização de Cooperação de Shanghai lhe interesse, já que ressaltando seu papel ‘estratégico’ em foros não frequentados pelos ‘hegemônicos’ do Ocidente, suspeita-se que ela não trocaria sua participação no G8 por um grupo mais difuso, e de ‘poder’ mais diluído, como o G20 financeiro ou qualquer outro esquema mais amplo desse tipo.

Ao fim e ao cabo, é o G7 tradicional, considerado por alguns ideólogos da nova geografia econômica mundial como ‘capitalista-hegemônico’, que é sempre referido em primeiro plano – isto é, à exclusão da Rússia – quando o que está em causa é a coordenação das políticas macroeconômicas que devem reger as relações econômicas internacionais. Os ministros financeiros e banqueiros centrais do G7 continuam, aliás, a se reunir de forma independente da Rússia, geralmente antes da presença desta última, para discutir as questões de fato relevantes da governança econômica mundial, reservando ao país euro-asiático um mero papel coadjuvante nos comunicados finais de cúpula, quando o essencial já foi acertado previamente entre os sherpas capitalistas.

Não se vislumbra, por sinal, como os países do Bric poderiam propor uma agenda econômico-financeira própria, quando lhes faltam requisitos mínimos para atuar nas principais alavancas – monetárias e financeiras – da economia mundial, bem como autoridade política para expressar valores comuns que sejam compartilhados pelos quatro, como os de democracia e direitos humanos, por exemplo; ou ainda uma percepção comum sobre como encaminhar certos temas difíceis da agenda internacional (como o tratamento a ser dado aos ‘proliferadores’ nucleares, entre outros problemas). Os quatro emergentes não estão aparentemente ainda em condições de propor uma nova ordem financeira que deveria supostamente organizar um mundo pós-hegemonia do dólar (bem mais anunciada do que efetiva), como tampouco de traçar diretrizes comuns que devessem ser eventualmente adotadas por um órgão de último recurso como o Conselho de Segurança.

Essa ‘sustentável leveza’ geopolítica, econômica e diplomática dos Bric faz com que qualquer exercício analítico sobre seu futuro se aproxime mais de uma especulação com ares de voluntarismo intelectual – sustentado, é verdade, por cálculos nacionais de natureza basicamente político-eleitoral – do que de um

esforço sério de planejamento político-diplomático envolvendo os *policy-planning staffs* de cada um deles. À falta de um papel relevante, em qualquer um dos planos da governança mundial (econômico-financeiro, estratégico-militar ou político-diplomático), o Bric parece ter de se conformar a ser apenas uma instância formal de consulta e de coordenação política, servindo a objetivos que cada um deles considera importantes, em sua dimensão própria, mas dificilmente constituindo uma plataforma comum de atuação decisiva nos capítulos mais importantes da agenda mundial.

A China parece ter consciência dessas limitações e considera de modo muito sério seu engajamento direto nas questões mais relevantes dessa agenda, posto que vem recusando delicadamente as propostas que lhe são feitas direta ou indiretamente para compor uma espécie de diretório bilateral do mundo em construção, que seria o G2, ou a *Chimerica*, do historiador Niall Ferguson. A China sabe que quanto maior o poder, maior a responsabilidade, o que redundaria em encargos internacionais que ela julga impossíveis de serem assumidos na presente conjuntura: ela se contenta em acumular mais poder – econômico, financeiro, tecnológico e, sobretudo, militar – mas não pretende exercer antes do tempo maiores responsabilidades no plano mundial. Como visto nos exemplos das questões de meio ambiente ou de combate ao terrorismo e à pirataria internacionais, a China pretende decidir ao seu próprio ritmo e isoladamente quanto aos níveis de seu engajamento no plano mundial.

Talvez o Bric esteja confrontado a um dilema semelhante, e não apenas em função das duvidosas credenciais democráticas de alguns de seus membros e do reduzido peso econômico efetivo de outros. Em todo caso, um grupo diplomático que tenha consistência intrínseca e propósitos mais do que amadores raramente se constitui a partir de um exercício intelectual – para não dizer de um jogo de palavras – de analistas interessados precipuamente em oportunidades de mercado, e este parece ser o ‘pecado original’ do Bric: um grupo formado a partir de uma sugestão, não de um esforço deliberado de identificação de posições comuns, para daí se traçar uma estratégia voltada deliberada e conscientemente para a conquista de posições na arena internacional.

4 - O Bric e a economia política da nova ordem mundial: contrastes e confrontos

O que caracteriza o Bric e como os países se apresentam no atual contexto mundial em mutação? Pode-se dizer, em primeiro lugar (mas isso é uma obviedade), que se trata de países ‘emergentes’, ou seja, caracterizados por um processo de crescimento sustentado e com grandes possibilidades na futura economia mundial, mas com diferentes modos de inserção na economia mundial da atualidade. Existem dois grandes fornecedores de produtos primários, mas bastante diferentes entre si, como o Brasil e a Rússia – com *commodities* agrícolas e energéticos, respectivamente – e dois outros países voltados para as tecnologias inovadoras, como China e Índia, mas com diferentes capacitações nesses terrenos, manufatureiros ou de serviços.

De todos eles, o Brasil é, inquestionavelmente, o mais ‘capitalista’ de todos, a despeito de suas deficiências regulatórias e do enorme esforço conduzido pela China para tornar-se uma economia de mercado plena. Também, como a Índia, o Brasil tem estruturas políticas formalmente democráticas, ainda que de baixa qualidade, tendo em vista o constante desrespeito à lei por parte das próprias autoridades (talvez em todos eles). Sua taxa de corrupção pode não ser mais alta ou mais baixa que os outros três, mas é certamente entranhada na máquina pública, como qualquer registro jornalístico poderia comprovar. Mas essa característica parece ser igualmente partilhada pelos demais. Os outros três são potências nucleares reconhecidas, embora apenas Rússia e China sejam formalmente aceitas e legitimadas nessa categoria.

Em todo caso, um exercício comparativo não pode prescindir de dados objetivos da realidade econômica de cada um dos Brics, de modo a poder melhor ressaltar as eventuais diferenças ou semelhanças entre eles. Em termos territoriais, critério que também implica disponibilidade de recursos, a Rússia continua a exibir, a despeito da enorme amputação territorial decorrente do desmembramento da finada União Soviética, a maior superfície territorial do mundo, embora sua dinâmica demográfica seja declinante, o que poderia teoricamente comprometer o seu futuro produtivo. Um retrato de conjuntura, a partir dos dados primários relativos a produção e PIB per capita, em termos de paridade de poder de compra (PPC), bem como sua classificação no contexto mundial, inclusive para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), se apresentaria desta forma:

**Tabela 1 – Brics: posições ocupadas no ranking mundial.
Indicadores selecionados (2008)**

PIB nominal (US\$ milhões)		PIB PPC (US\$ milhões)	
3 China	4.327.448	2 China	7.916.429
8 Rússia	1.676.586	4 Índia	3.288.345
10 Brasil	1.572.839	6 Rússia	2.260.907
12 Índia	1.206.684	9 Brasil	1.981.207
PIB PPC per capita (US\$)		IDH (2007)	
52 Rússia	15.948	71 Rússia	0.817
77 Brasil	10.466	75 Brasil	0.813
100 China	5.970	92 China	0.772
130 Índia	2.780	134 Índia	0.612

Fontes: International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2009; UNDP, United Nations Development Program's *Human Development Report - Human Development Indices - A statistical update 2008*.

As duas últimas colunas, relativas ao PIB per capita (PPC) e ao IDH, trazem relativo 'conforto' para Brasil e Rússia, que se situam nas melhores posições dos Brics, ainda que a grande distância dos primeiros colocados no ranking mundial; mas esses dados não são tão relevantes em termos de poder mundial, expresso primariamente nos dados do PIB nominal, ou pelo menos na "capacidade de compra" no plano externo dos países em questão, dados estes que privilegiam a China e Rússia, com a Índia em último lugar (lugar que ela ocupa para três dos indicadores selecionados). Se considerarmos, contudo, a "capacidade agregada de compra" de cada um deles, a China aparece em um distante primeiro lugar, posto que seu PIB PPC é maior do que a soma dos três outros 'parceiros' no Bric, situando-se, aliás, 5% acima daquele total (e crescendo fortemente).

Os Brics também devem ser examinados em sua dinâmica econômica, basicamente em relação aos dados de crescimento e os relativos à estabilidade macroeconômica. Dados fiscais também são relevantes, mas as estruturas tributárias e as atribuições de cada um dos governos são muito diversificadas para uma comparação relevante. O comportamento de cada um dos Brics quanto a esses dados fundamentais se apresenta da seguinte forma:

Tabela 2 – Brics: dados macroeconômicos fundamentais, 2003-2010

Taxas de crescimento anual do PIB real (%)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
China	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,0	8,5	9,0
Índia	6,9	7,9	9,2	9,8	9,4	7,3	5,4	6,4
Rússia	7,3	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	-7,5	1,5
Brasil	2,5	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	5,7

Taxas de crescimento anual dos preços ao consumo (%)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
China	1,2	3,9	1,8	1,5	4,8	5,9	-0,1	0,6
Brasil	14,8	6,6	6,9	4,2	3,6	5,7	4,8	4,1
Índia	3,8	3,8	4,2	6,2	6,4	8,3	8,7	8,4
Rússia	13,7	10,9	12,7	9,7	9,0	14,1	12,3	9,9

Fonte: International Monetary Fund, *World Economic Outlook, October 2009 – Statistical Appendix*, Tabelas A4, p. 174-176 e A7, p. 180-182; * 2009 e 2010: estimativas. A taxa de “crescimento” do Brasil em 2009 foi em 0%; a da China correspondeu ao previsto, assim como a dos outros dois.

Da tabela acima, emerge de forma consistente o enorme sucesso da China, ao conseguir manter, por um largo período de tempo, altas taxas de crescimento econômico (da ordem de 10% do PIB em termos reais e mais de 8% em termos per capita), combinando-as com a menor inflação registrada nos quatro países, o que certamente é um desempenho excepcional nos anais da história econômica mundial, provavelmente jamais igualado e não destinado a reproduzir-se alhures, em circunstâncias semelhantes. A Índia aparece como o segundo caso de maior sucesso ao longo do mesmo período, ao passo que a Rússia registrou um comportamento mais errático, posto que recuperando em grande medida o declínio da década anterior, mas baseando seu crescimento na demanda mundial por seus produtos de exportação (energia), o que explica a brutal reversão a partir da crise de 2009 e da queda significativa nos preços do petróleo. Em termos de aumento de preços ao consumo, a Rússia foi, igualmente, o país de pior comportamento ao longo de todo o período observado, o que se decorre, provavelmente, de um itinerário fiscalmente pouco recomendável (o qual, por sua vez, é o resultado de condições políticas menos estáveis do que nos demais países).

Dos quatro Brics, o Brasil foi o que menos cresceu durante o período focado, embora o aspecto quantitativo talvez não seja o principal motivo de preocupação no que se refere às perspectivas brasileiras de desenvolvimento econômico. Registrar uma taxa sustentável e sustentada de crescimento econômico ao longo do tempo significa, basicamente, manter uma taxa de investimento compatível com os recursos disponíveis no sistema econômico. A atual taxa de investimento do Brasil, mesmo complementada por alguma poupança externa, parece insuficiente para garantir patamares razoáveis de crescimento, quais sejam, na faixa de 5% ou mais. Quando isso ocorreu, foi na onda do grande crescimento mundial, com enorme demanda pelos produtos brasileiros de exportação (cujas vendas, aliás, cresceram bem mais em valor do que em volume).

Um dos fatores que respondem pelo baixo crescimento brasileiro é o fenômeno que os economistas chamam de *crowding-out* (efeito de deslocamento ou de evicção), em outras palavras, a existência de um Estado extrator, quase predatório, em todo caso obstrutor do direcionamento da poupança privada ao

setor produtivo. Esse talvez seja o caráter pernicioso que mais diferencia o Brasil dos demais Brics, que registram níveis de carga fiscal menos elevados. Por outro lado, diagnósticos elaborados por consultores independentes confirmam que a economia brasileira precisaria ser capaz de desenvolver fontes próprias de inovação tecnológica, o que não depende unicamente da formação bruta de capital fixo, mas também de uma cultura da inovação que ainda não está devidamente assentada nas instituições pertinentes, ou seja, empresas e universidades, cabendo até aqui a maior parte do esforço ao próprio governo.

Se o governo fosse um extrator moderado dos recursos do setor privado, talvez a propensão deste a investir fosse maior. Se, por outro lado, ele diminuísse os gastos consigo mesmo – gastos que vêm crescendo a taxas insustentáveis nos últimos anos, superiores ao crescimento do PIB e da própria inflação – talvez ele pudesse participar mais dos investimentos produtivos, geralmente em infra-estrutura, educação, saúde, habitação, ciência e tecnologia, entre outros. Em qualquer hipótese, o governo precisaria reverter o processo de crescimento da carga fiscal, que está nitidamente em contradição com os requerimentos do crescimento econômico, alinhando-se, assim, um pouco mais, com os demais Brics.

Ao observar os dados relativos às contas externas, o retrato chinês aparece, mais uma vez, como o mais favorável, com progressos constantes e regulares ao longo de todo o período. Isto se deve à sua forte posição exportadora e aos mecanismos cambiais utilizados pelo governo para continuar a sustentar a competitividade externa das manufaturas produzidas na China (ainda, em grande medida, de marcas ocidentais). No caso da Rússia, os dados estão inteiramente vinculados ao desempenho dos setores do petróleo e do gás, tendo ocorrido, assim, uma brutal reversão nos dois anos de crise, em 2008 e 2009. A Índia apresenta um déficit crônico em suas contas correntes, mas vem ainda assim acumulando reservas, o que tampouco reflete um comportamento fiscalmente responsável, sendo antes o resultado de sua imensa diáspora externa, o que não deixa de ser um fator positivo, inclusive no plano das inovações tecnológicas e do mundo dos negócios, essencial para o seu sucesso na indústria de software e nas tecnologias de informação e comunicações.

Tabela 3 – Brics: transações internacionais

Balança de transações correntes (% do PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
China	2,8	3,6	7,2	9,5	11,0	9,8	7,8	8,6
Rússia	8,2	10,1	11,0	9,5	5,9	6,1	3,6	4,5
Brasil	0,8	1,8	1,6	1,3	0,1	-1,8	-1,3	-1,9
Índia	1,5	0,1	-1,3	-1,1	-1,0	-2,2	-2,2	-2,5

Evolução das reservas internacionais (US\$ bilhões)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
China	409,2	615,5	822,5	1.069,5	1.531,3	1.950,3	2.240,0	2.528,6
Rússia	73,8	121,5	176,5	296,2	467,6	413,4	380,7	434,3
Índia	99,5	127,2	132,5	171,3	267,6	248,0	263,1	284,8
Brasil	48,9	52,5	53,3	85,2	179,5	192,9	219,8	240,2

Fonte: International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, October 2009 – Statistical Appendix, Tabelas: A12, p. 189-191 e A15, p. 194; * 2009 e 2010: estimativas.

No caso do Brasil, é previsível a deterioração de suas transações correntes com a retomada do crescimento, embora os resultados negativos nessa parte do balanço de pagamentos possam ser facilmente cobertos por investimentos diretos e outras formas de financiamento externo. Não existe falta de liquidez internacional, apenas problemas temporários ligados a determinados mercados de créditos que já vem sendo sanados, inclusive de forma exagerada no caso de países com relativa estabilidade macroeconômica como o Brasil. Também é visível o crescimento de suas reservas, mas neste caso é preciso registrar que a acumulação excessiva de divisas se faz a um enorme custo fiscal, insustentável, tendo em vista o crescimento da dívida pública e os níveis elevados dos juros de referência (de duas a três vezes superiores às taxas médias dos mercados financeiros mundiais). A despeito dessa realidade e do custo-oportunidade implícito a esse tipo de opção, o governo brasileiro constituiu um 'Fundo Soberano' sem dispor, de fato (e à diferença dos demais Brics), das condições para criar esse tipo de reserva de aplicação financeira¹⁰ – que são a disponibilidade de um superávit fiscal consistente nas contas públicas e a existência de saldos em transações correntes também significativos –, tendo utilizado para isso recursos orçamentários (sem a necessária previsão legal, registre-se), no que se assemelha, bem mais, a um 'fundo eleitoral' a ser livremente utilizado em 2010.

Na verdade, a grande justificativa para a existência da sigla Bric, segundo seu propositor original, seria a dimensão do impacto dessas economias emergentes na economia mundial e sua capacidade de moldar o futuro. Mas, a julgar pelos dados efetivos, a situação é bastante diferenciada no que se refere à capacidade de influenciar as tendências fortes da economia mundial, a exceção negativa sendo mais uma vez constituída pelo Brasil, como se depreende da tabela abaixo.

Tabela 4 – Brics: PIB em PPC em proporção do PIB mundial (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
China	7,6	8,1	8,6	9,1	9,5	10,1	10,8	11,4
Índia	3,7	3,7	3,9	4,0	4,2	4,4	4,5	4,8
Rússia	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1	3,3
Brasil	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8

Fonte: International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, October 2009, Statistical Appendix, Tabela A, p. 162.

De fato, enquanto o Brasil vem mantendo a grande custo sua participação no PIB mundial, os três outros Brics vêm consistentemente ganhando peso e importância no contexto global, com grande destaque, como sempre, para a China, que conquistou quatro pontos percentuais no período considerado. Embora agregadamente os Brics já constituam mais de um quinto da economia mundial, os ganhos são todos imputáveis aos três outros 'parceiros', posto que o Brasil, penalizado por sua ínfima taxa de poupança – da qual decorre uma igualmente irrisória taxa de investimento – continua penosamente a preservar sua parte num bolo sempre crescente.

Incidentalmente, cabe registrar que as taxas de poupança e de investimento do Brasil poderiam ser bem maiores se todos os recolhimentos compulsórios determinados pelo governo central, a título de contribuições sobre a folha de pagamentos salariais ou sobre o faturamento das empresas, vários deles repetitivos ou incidindo em cascata (como os diversos tributos para o financiamento da seguridade social, inclusive no caso bizarro das importações), fossem direcionados para o investimento produtivo, quando atualmente eles convergem para o caixa único do Tesouro e sofrem todo tipo de manipulação orçamentária.

¹⁰ Ver, a este respeito, o estudo de Rodrigo Luiz Sias de Azevedo, "O Estado como Investidor: Um Panorama dos Fundos Soberanos", *Sinopse Internacional BNDES* (Rio de Janeiro, n. 10, setembro 2008, p. 19-29; www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/sinopse_int_l.asp).

Em todo caso, a taxa de investimento do Brasil, em comparação com as dos demais Brics, deve continuar, no futuro previsível, nos mesmos patamares atuais, o que significa que a expansão da presença desse bloco na economia mundial não poderá depender da dinâmica econômica do seu membro latino-americano.

Entretanto, esse tipo de exercício puramente 'volumétrico' – ou seja, dos dados primários da economia – não é um indicador fiável de influência político-diplomática ou de peso econômico e financeiro do bloco na comunidade internacional: o tamanho físico do produto bruto superestima um elemento que pode, simplesmente, não ser o mais relevante do ponto de vista das tendências 'fortes' da economia mundial. Como se deve suspeitar, nos casos da Rússia e do Brasil, ele indica uma presença marcante em mercados de *commodities* que dificilmente possuem quaisquer virtudes transformadoras dos padrões de produção e de tecnologia da economia mundial. Nesse particular, os nichos mais dinâmicos de mercado vem sendo ocupados, como é notório, pela Índia e, sobretudo, pela China, que tem se posicionado nos setores de maior valor agregado, com altos componentes de ciência e tecnologia (ainda predominantemente estrangeiros, mas crescentemente chineses, passando às marcas) .

Em todo caso, pela sua grande importância demográfica, econômica e militar, assim como através da disseminação gradual de tecnologias proprietárias e de investimentos diretos a partir dos centros avançados da economia mundial, pode-se prever com toda segurança que a participação dos Brics nas exportações mundiais de bens e serviços e no PIB total deverá se expandir a partir dos valores atuais, tal como resumido na tabela abaixo, construída a partir de dados do FMI.

Tabela 5 – G7 e Brics: participação no PIB agregado, nas exportações de bens e serviços e na população mundial, 2008 (% dos totais)

Países Ricos (33)	PIB agregado		Export. bens-serviços		População	
	ricos	mundo	ricos	mundo	ricos	mundo
Totais	100	55,1	100	65,0	100	15,1
EUA	37,4	20,6	14,2	9,3	30,3	4,7
Alemanha	7,6	4,2	13,3	8,7	8,2	1,2
França	5,6	3,1	6,0	3,9	6,2	0,9
Itália	4,8	2,6	5,2	3,4	5,9	0,9
Japão	11,5	6,3	7,0	4,5	12,7	1,9
Reino Unido	5,8	3,2	6,1	4,0	6,1	0,9
Canadá	3,4	1,9	4,1	2,7	3,3	0,5
G7	76,2	41,9	56,5	36,5	72,7	11,0

Países em desenv.(149)	PIB agregado		Export. bens-serviços		População	
	em des.	mundo	em des.	mundo	em des.	mundo
Totais	100	44,9	100	35,0	100	84,9
China	25,3	11,4	22,9	8,0	23,5	19,9
Índia	10,6	4,8	3,9	1,4	21,0	17,8
Rússia	7,3	3,3	7,6	2,7	2,5	2,1
Brasil	6,3	2,8	3,2	1,2	3,4	2,8
Bric	49,5	22,3	37,6	13,3	50,4	41,6
Bric + G7	-	64,2	-	49,8	-	52,6

Fonte: International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, October 2009, Statistical Appendix, Tabela A, p. 162.

O que caberia destacar, talvez, não é apenas a importância respectiva do G7 e dos Brics no contexto da economia mundial, mas sua relevância conjunta para o processo de globalização: com pouco mais da metade da população mundial (nesse particular, o peso decisivo é dos Brics), os dois blocos são responsáveis por mais de dois terços da riqueza mundial e respondem por quase a metade das exportações de manufaturados e serviços (mas, nestes dois quesitos, o peso do G7 é o dobro e o triplo dos Brics). Essa concentração deveria ter, supostamente, implicações para a governança e a geoeconomia mundiais: ou seja, tomados conjuntamente, os dois grupos de países poderiam determinar boa parte da agenda internacional, em todo caso bem mais do que o G20, naturalmente mais diversificado e heterogêneo, nos planos político, econômico, ideológico e cultural, o que certamente dificultaria a adoção de medidas comuns no sentido da convergência macroeconômica. Seria importante ressaltar que o G7 é bem mais estruturado institucionalmente e mais homogêneo, no que se refere ao conjunto de suas políticas econômicas e setoriais, do que o Bric, sem esquecer a 'cultura' totalmente capitalista e essencialmente democrática do primeiro grupo.

Não é provável, contudo, uma atuação conjunta, convergente ou sequer coordenada do G7 e do Bric, em parte por razões diplomáticas que caberia doravante explicitar, em parte porque o G20 financeiro parece ter ocupado um espaço legítimo de atuação que ficaria difícil deslocar, agora, em favor de um esquema de coordenação mais restrito, tendente a ser identificado como uma espécie de arranjo 'oligárquico'. As razões principais, porém, parecem ser de natureza política, vinculadas a um conjunto variado de 'crenças' e de concepções divergentes quanto à governança, tanto no plano da 'economia doméstica', quanto no âmbito internacional.

5 - Grandezas e misérias da substituição hegemônica: lições da História

Uma questão pertinente, que caberia formular no que se refere ao novo bloco, é sobre se teria havido a iniciativa, mesmo que preliminarmente, ou se teria ocorrido a qualquer um dos quatro a idéia da criação de tal grupo na ausência do exercício intelectual conduzido pelo economista do Goldman Sachs. Em outros termos, teria havido a tentativa de formação de um grupo diplomático que tem pretensões não apenas à permanência, mas também à relevância no atual contexto internacional sem a sugestão 'financeira' do exercício em questão?

Dois temas relevantes emergem a partir dessas questões: (a) o caráter inédito ou totalmente inovador da iniciativa em causa, do ponto de vista da diplomacia brasileira; (b) as implicações maiores, em perspectiva histórica, de um cenário que pode ser equiparado a uma mudança de 'placas tectônicas' na geopolítica mundial. Do ponto de vista do cenário geopolítico mundial, a segunda questão é, obviamente, bem mais importante do que a primeira, e a ela dedicaremos maior espaço nesta discussão final.

No primeiro aspecto, pode-se observar que a busca de 'alianças estratégicas' com um número seleto de parceiros no mundo em desenvolvimento não é totalmente inédita no período recente da política externa brasileira. Para recuperar fielmente a memória diplomática em torno da questão, cabe registrar que os contatos formais e informais, as visitas e consultas do Brasil aos três outros países não são totalmente inéditos, tendo ocorrido de maneira pontual, e provavelmente motivada por propósitos similares (mas certamente não semelhantes), desde a administração anterior, tendo o presidente Fernando Henrique Cardoso visitado cada um dos países (ademais da própria África do Sul) e intensificado a cooperação com cada um deles. Havia uma consciência incipiente quanto à importância de cada um

deles no novo ordenamento mundial em formação no pós-Guerra Fria. Mas, de fato, não havia, nem no governo do FHC, nem ao início do governo Lula, uma concepção estruturada quanto à conformação de um grupo a quatro, com essa designação, até o lançamento do termo pelo economista Jim O'Neill e sua popularização algum tempo depois.

O que ocorreu a partir dessa 'vulgarização' do conceito e de seu *succès d'estime* foi uma conjunção de conveniência diplomática e de interesse político, com motivações nacionais provavelmente diferentes em cada caso, mas respondendo a um claro sentido de oportunidade política compartilhada em diversos graus de interesse pessoal pelos líderes dos quatro países. Antes mesmo que ocorressem os contatos diplomáticos formais desse 'G4', a decisão em prol da formação do novo grupo deve ter sido precedida por algum impulso 'narcisístico' da parte de alguns de seus membros e, presumivelmente também, do desejo de contestar a ordem estabelecida do G7, ressentida como oligárquica, ultrapassada ou arrogante (ou todas as opções ao mesmo tempo).

No que se refere ao primeiro impulso, ou seja, a vaidade em relação às próprias iniciativas, trata-se de um sentimento 'natural' no plano psicológico, mesmo em se tratando de países, e isto por duas razões muito simples: os homens de governo que são responsáveis por decisões diplomáticas são pessoas desejosas de prestígio internacional, não apenas para os seus países, mas também para si próprios; por outro lado, são extremamente raros os anúncios de uma nova realidade em construção, que sejam acolhidos tão favoravelmente como foi a sugestão do Bric, recebido como um fator positivo de reequilíbrio mundial em quase todas as análises disponíveis sobre cenários estratégicos. Desse ponto de vista, a iniciativa também contempla as melhores expectativas dos responsáveis políticos nesses países.

Quanto ao segundo tema em exame, a previsão antecipada e a criação previsível do Bric, no curso de uma transformação anunciada da ordem mundial, se dão em circunstâncias relativamente inéditas no contexto mundial, comparativamente aos precedentes do gênero. Se é verdade que se está assistindo a uma transformação importante do cenário estratégico internacional, ou seja, talvez a uma mudança de características 'geológicas' na história mundial, então caberia uma revisão dos precedentes na matéria, pois as consequências podem ser desestabilizadoras para o chamado equilíbrio mundial.

De fato, o registro histórico não tem uma memória muito positiva das fases de declínio de grandes potências tradicionais e dos momentos de emergência de novos desafiantes na ordem mundial (regional ou global). No passado, os competidores precisavam abrir caminho a cotoveladas e empurrões, ou talvez até mais do que isso, desenvolvendo comportamentos agressivos enquanto expandiam seus interesses no exterior, geralmente pelo comércio, mas não raro pela força, o que de certa forma é 'natural': potências estabelecidas nunca cedem terreno voluntariamente, sobretudo em situações de 'exclusivo colonial' ou de luta por acesso a recursos escassos (matérias primas valiosas ou energia). Os grandes conflitos entre Estados hegemônicos, desde o nascimento da era moderna, e as guerras globais no século 20 nasceram dessas lutas pela primazia econômica, estratégica e política, de caráter regional ou mundial.¹¹

O resultado foi sempre catastrófico em termos de perdas materiais e de vidas humanas. Computando-se apenas o século 20 os números são horripilantes: o velho militarismo imperial alemão, o nascente militarismo fascista japonês e o expansionismo nazista, sem mencionar o menos "eficiente"

¹¹ Uma análise econômica da sucessão de hegemonias na história mundial está em Charles P. Kindleberger, *World Economic Primacy, 1500 to 1990* (New York: Oxford University Press, 1996). Uma análise pela vertente dos recursos estratégicos e sobre a tendência dos impérios em estender em demasia seus domínios está em Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987); *Ascensão e queda das grandes potências* (Rio de Janeiro: Campus, 1989).

fascismo italiano, produziram, antes e durante as guerras que eles mesmos provocaram, dezenas de milhões de mortos, contabilidade ainda aumentada por regimes totalitários que tiveram o duvidoso privilégio de eliminar os seus próprios cidadãos (aliás, nada mais do que súditos) antes e depois desses conflitos globais. Para ser preciso, os totalitarismos de tipo comunista conseguiram eliminar, em tempos de 'paz' ou no âmbito puramente interno, um número aferidamente maior de 'inimigos de classe' do que o fizeram os totalitarismos fascistas em relação aos inimigos de guerra ou 'raças inferiores'.¹²

Dois herdeiros desses Estados totalitários integram atualmente o Bric, sem ter necessariamente passado por uma reconstrução democrática.¹³ São incertas as credenciais democráticas da Rússia e ainda mais duvidosas as da China, com certeza já saída do totalitarismo mas exibindo o que foi chamado de "autoritarismo flexível", dominado por uma "pluto-burocracia".¹⁴ Um terceiro, a Índia, amargou quase três séculos de dominação colonial e, embora constituindo um Estado democrático, suas instituições políticas apresentam quase tantos defeitos quanto as do Brasil, também plenamente democrático, mas exibindo desigualdades típicas de Estados menos desenvolvidos.

Um dos totalitarismos pode ter, aliás, contribuído, ainda que involuntariamente, para o deslanchar da mais terrível das guerras de destruição já conhecidas em toda a história da humanidade, ao ter concluído um pacto secreto com a Alemanha nazista prevendo a partilha da Polônia e, portanto, a sua própria expansão (mesmo se por motivos basicamente securitários), num dos gestos mais sórdidos de que se tem registro nos anais da diplomacia mundial. Não se tratou, por sinal, no caso da descida para a guerra mundial de 1939-1945, de uma contestação à "ordem internacional do imperialismo anglo-saxão", como pretendem alguns 'contestadores' da atual ordem estabelecida, mas de um dos mais regressistas assaltos às próprias bases da civilização moderna, posto que envolvendo uma negação violenta de valores e princípios que estão no coração mesmo do que se considera constituir uma sociedade civilizada: o regime democrático, o respeito aos direitos das minorias, a tolerância religiosa e à alteridade étnica, liberdades individuais e direitos humanos de maneira geral. Identificar as decisões criminosas tomadas pelas lideranças nazi-fascistas no limiar da Segunda Guerra como equivalentes a uma contestação anti-hegemônica, ou como um desejo de 'desconcentrar o poder mundial', não constitui apenas um deformação do registro histórico, mas um insulto à inteligência de toda uma geração de pesquisadores e historiadores. Aliás, um exercício de história virtual, como conduzido por historiadores profissionais,¹⁵ poderia indagar sobre a natureza política do mundo contemporâneo, caso esse "desafio ao imperialismo anglo-saxão" tivesse sido bem sucedido nos termos pretendidos por seus promotores, ou seja, com base na supremacia de

¹² Uma tentativa de balanço, certamente ainda não definitiva até abertura dos diversos arquivos dos regimes comunistas, foi efetuada por Stéphane Courtois et alii (orgs.), *Le Livre noir du communisme: crimes, terreur, répression* (Paris: Robert Laffont, 1997); a contabilidade macabra, sujeita a controvérsias metodológicas entre historiadores, se aproximaria de 100 milhões de vítimas.

¹³ Em junho de 2009, a Freedom House, um *think tank* de Washington dedicado à causa das liberdades e da democracia no mundo, lançou o estudo "Undermining Democracy: 21st Century Authoritharians", tendo selecionado cinco países para um escrutínio mais detalhado: China, Rússia, Irã, Venezuela e Paquistão; para o relatório completo ver o link: http://www.underminingdemocracy.org/files/UnderminingDemocracy_Full.pdf; para os estudos da China e da Rússia, ver, respectivamente <http://www.underminingdemocracy.org/china/> e <http://www.underminingdemocracy.org/russia>.

¹⁴ Cf. Jean-Luc Domenach, *La Chine m'inquiète* (Paris: Perrin, 2008). Sobre o caso russo, ver Andrei Ryabov, Michael McFaul e Nikolai Petrov, *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform* (Washington: Carnegie Endowment For International Peace, 2004).

¹⁵ Para um exemplo no gênero, ver Niall Ferguson (ed.), *Virtual History: Alternatives and Counterfactuals* (New York: Basic Books, 1997). Apliquei o modelo à história do Brasil no seguinte ensaio: "História virtual do Brasil: um exercício intelectual", revista *Espaço da Sophia* (ano 1, n. 9, dezembro 2007; link: http://www.espacodasophia.com.br/publicacoes/doc_view/334-historia-virtual-do-brasil-um-exercicio-intelectual?tmpl=component&format=raw).

raças superiores e na escravização de povos considerados inferiores: com toda certeza, eslavos, amarelos e mestiços tropicais não teriam nenhum espaço para sua atual emergência 'contestadora'. Este não é, provavelmente, o cenário desejado pelos contestadores do 'imperialismo anglo-saxão'.

Obviamente, não existem paralelos possíveis, pelo menos no terreno da prática, entre o que fizeram os derrotados desafiadores da suposta hegemonia britânico-americana do pré-guerra e o que pretendiam fazer hoje os integrantes do Bric; nem se imagina que os promotores do conceito atual, em seus desdobramentos geopolíticos, estejam projetando qualquer nova hegemonia mundial. O que se cogita, na atualidade, talvez seja uma contestação do 'imperialismo anglo-saxão' (mais imaginário do que efetivo), mas apenas nos planos econômico e geopolítico, com algum suporte estratégico e preferencialmente nenhum recurso à força, seja numa confrontação militar direta, seja de algum outro tipo (embora esse cálculo sempre esteja presente no planejamento estratégico dos responsáveis pelo setor).

De toda forma, o exercício não é puramente intelectual, posto que as lideranças do Bric pretendem dar consistência prática às suas declarações políticas, de resto vazadas em cuidadosa retórica diplomática. Por exemplo, o fato de que os dirigentes dos Brics declarem seu apoio "a uma ordem mundial multipolar mais democrática e justa, baseada no império do direito internacional, na igualdade, no respeito mútuo, na cooperação, nas ações coordenadas e no processo decisório coletivo de todos os Estados",¹⁶ significa, em última instância, que eles consideram que a ordem mundial atual não é suficientemente democrática ou inclusiva. As receitas para torná-la mais democrática e representativa passam, invariavelmente, por uma redistribuição do poder decisório nos principais organismos econômicos internacionais em seu próprio favor, posto que esta é uma derivação lógica do argumento de que se deve levar em conta as novas realidades econômicas que emergiram nas últimas décadas. Ou seja, se a ordem mundial atual é considerada oligárquica, sua ampliação seletiva, ainda que em favor dos Bric, conduziria a uma oligarquia um pouco mais ampla, o que é diferente de democracia.

Curiosamente, não existe, em qualquer comunicado formal do Bric, de nível ministerial ou de cúpula, nenhuma defesa da democracia política enquanto tal, assim como inexistem qualquer referência aos direitos humanos ou a outros valores que constituem um lugar comum nos comunicados do G7 tradicional. A defesa de uma ordem mais democrática se dá unicamente no plano das instituições da governança global, em especial das entidades econômicas internacionais, objeto de diversas referências nos comunicados e entrevistas de trabalho. Ou seja, essa mudança deveria ocorrer prioritariamente com a acomodação dos interesses nacionais dos Brics, embora eles também pretendam falar em nome dos países em desenvolvimento, ou servir de ponte entre estes e os países mais avançados, embora as prioridades de Brasil e Índia estejam em sua própria inclusão no Conselho de Segurança.

Em qualquer hipótese, cada um à sua maneira, os Brics aparentam ter motivos suficientes para desejar uma alteração da ordem mundial, para eles dominada por potências que no passado foram colonialistas e opressoras. Não se pode dizer que qualquer um deles, inclusive o Brasil, corresponda à configuração completa ou acabada do que se entende por uma economia capitalista avançada, que é o critério definidor por excelência dos integrantes do G7. Os dirigentes dos Brics estão convencidos de que essas potências conformaram de modo legítimo, mas que hoje dominam de modo ilegítimo, as

¹⁶ Ver: "Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC (Ecatemburgo, 16 de junho de 2009)", Nota à Imprensa n. 292 (17/06/2009), Assessoria de Imprensa do MRE (disponível: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalle3.asp?ID_RELEASE=6580). Na reunião de 2010, no Brasil, se adotou um linguajar relativamente similar; novamente, Rússia e China apoiaram as pretensões do Brasil e da Índia a um papel mais importante no âmbito das Nações Unidas, sem tocar, porém, na questão do Conselho de Segurança; ver Nota à Imprensa n. 212 (15/04/2010), Assessoria de Imprensa do MRE (disponível: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalle3.asp?ID_RELEASE=8050)

instituições da governança mundial, econômica e política. Eles também acreditam que a nova ordem deve ser organizada de uma outra forma que não aquela conhecida no último meio século. A justificativa é que as novas instituições devem ser mais democráticas e representativas da nova ordem emergente, na qual os seus próprios países passaram a desempenhar um papel mais afirmado.

Admitindo-se que ele não seja feito unicamente em causa própria, o argumento dos Brics quanto à 'democratização da ordem mundial' parece inatacável, sobretudo quando se incorpora à demanda de maior participação dos países em desenvolvimento na governança mundial. Todavia, não existe um consenso geral sobre as formas de ser realizado esse objetivo, sobretudo no que se refere à principal 'assimetria' existente no próprio Bric, que é o pertencimento ao Conselho de Segurança da ONU. Com efeito, em relação à meta prioritária do Brasil e da Índia no tocante ao CSNU, o primeiro comunicado ministerial do Bric apenas reitera, de maneira muito cautelosa, a importância que a Rússia e a China atribuem ao "status da Índia e do Brasil nos assuntos internacionais, e [que os ministros] compreendem e apóiam as aspirações da Índia e do Brasil a desempenham um papel maior nas Nações Unidas",¹⁷ o que representa um obscurecimento notável das aspirações realmente exibidas pelos dois.

Este não é, certamente, o único desacordo – ou a única 'assimetria' – existente entre os Brics, podendo ser citado o problema do sistema financeiro internacional e a discussão em torno do papel das moedas de reserva (divisas) ou de uma moeda contábil internacional. Depois de ter aventado a hipótese de substituição do dólar pela unidade de referência do FMI, o Direito Especial de Saque, a China recuou cuidadosamente de qualquer compromisso nesse sentido da primeira reunião de cúpula do Bric.¹⁸ Brasil e Índia também tem veiculado críticas veladas e abertas à política cambial da China – que mantém o renminbi (yuan) artificialmente desvalorizado, "roubando" mercados, domésticos e externos, dos dois países – mas as reuniões de cúpula, ou mesmo os encontros de ministros de finanças dos quatro tem evitado de se pronunciar oficialmente sobre o tema, certamente em virtude da oposição da China.

De resto, como constatado nas seções anteriores, existem enormes diferenças estruturais, de dotação de fatores, de políticas públicas – macroeconômicas e setoriais – entre cada um dos Brics, assim como eles ostentam agendas internacionais bastante diferentes entre si, não sendo possível visualizar, *prima facie*, interesses comuns, a não ser o já alegado 'interesse' – mais presumido do que real, talvez – em contestar o poder das velhas potências do G-7 para melhor assentar o seu próprio poder. Tão ou mais importantes que os fatores primários de poder – economia e recursos militares, grosso modo – são os elementos de soft power, que induzem outros parceiros da comunidade internacional a acolherem e apoiarem sugestões dos novos desafiantes que possam ser inscritas de forma exitosa na agenda internacional. Esse elementos são, certamente, de natureza mais subjetiva – eles têm a ver, por exemplo, não apenas com a Coca-Cola, o McDonalds, o Starbucks, o iPhone e os filmes de Hollywood, mas também com os estilos de vida e a promessa de liberdade, realizações intangíveis e bem mais difíceis de serem oferecidas em bases amplas – e ainda distantes das configurações domésticas dos Brics, embora talvez não sejam aqueles reconhecidamente mais decisivos nos exemplos históricos conhecidos de substituição de hegemonias.

¹⁷ Cf. Nota à Imprensa MRE nº 245 (16/05/2008): "Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos BRICS - Ecatimburgo, 16 de maio de 2008 - Comunicado Conjunto" (indisponível no site do MRE).

¹⁸ Ver Assis Moreira, "Cúpula dos Bric: Brasil e Rússia queriam uso de novos mecanismos cambiais; China veta menção sobre redução do papel do dólar", *Valor Econômico*, 17/06/2009. O presidente brasileiro também propôs, em pelo menos três oportunidades, substituir o dólar pelas moedas nacionais no comércio recíproco, o que pode parecer surpreendente, pois a medida significaria um inacreditável retrocesso no sentido da bilateralização dos pagamentos correntes, ademais de beneficiar exclusivamente os exportadores mais dinâmicos, como seria o caso da própria China.

Não se espera, contudo, que os Brics empreendam essa substituição recorrendo aos velhos métodos consignados nos manuais de história. Embora se trate, se bem sucedida, de uma forma relativamente pacífica de substituição de poderes hegemônicos – melhor, em todo caso, do que exemplos de um passado ainda recente – essa agenda possui, ainda, uma conotação implícita mais de ordem negativa do que propriamente positiva, a qual dependeria de uma série de propostas tendentes a, não apenas redistribuir os centros de poder mundial, mas também a fazê-los funcionar de forma melhor e mais eficiente. Não é seguro que os sistemas de relações internacionais e de governança global passem a funcionar melhor apenas com base nesse tipo de motivação puramente redistributiva do poder mundial.

Curiosamente, cada um dos Brics parece ter motivos de ordem particular para opor-se à ordem atual do G7, muito embora vários deles tenham se beneficiado do multilateralismo e da abertura comercial inaugurados pelos Estados Unidos no seguimento da Segunda Guerra Mundial. As preocupações da Rússia parecem ser mais de ordem estratégica, posto que preocupada pela expansão da OTAN e receosa de se ver cercada por um anel ou uma rede de Estados alinhados com Washington e as grandes capitais ocidentais. No caso dos dois gigantes asiáticos, eles podem ser motivados pelo desejo de assistir ao “final da era da dominação ocidental sobre a história mundial”, como escreveu um dos ‘profetas’ da nova ascensão asiática.¹⁹ Quanto ao Brasil, as motivações são de ordem puramente política, correspondendo ao desejo de sua diplomacia presidencial de projetar o país no mundo com base num ativismo diplomático certamente inédito nos anais do Itamaraty. Multiplicando-se esse ativismo em várias vertentes de ação e em iniciativas em frentes não tradicionais de atuação, a capacidade brasileira de moldar a agenda internacional e de influenciar processos decisórios em temas complexos ali inscritos pode estar se mostrando ligeiramente exagerada.²⁰

Em todo caso, um dos elementos mais consistentes para o sucesso de um sistema econômico nacional – e, portanto, para sua projeção internacional – é a sua dinâmica de crescimento, terreno no qual a China, como já constatado, continua a exibir dados de desempenho relativo absolutamente inéditos nos anais da história econômica mundial. Os críticos do ‘modelo chinês’ – embora seja altamente duvidoso que a China possa constituir algum tipo de modelo para qualquer país que seja – apontam a continuada existência do autoritarismo político como um elemento que poderia obstaculizar a continuidade desse processo. Mas o fato é que não existem evidências conclusivas a esse respeito.

Com efeito, um dos mais sofisticados estudos sobre a liberdade econômica no mundo, elaborado anualmente pelo Instituto Cato, de Washington, coloca a China à frente dos seus parceiros do Bric, mesmo em termos de liberdade econômica: num ranking dotado da metodologia mais objetiva possível, ela ocupa o lugar de número 82 (com uma pontuação global de 6,54 sobre 10 possíveis), contra 83 para a Rússia

¹⁹ Cf. Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs, 2008), p. xi. Curiosamente, mesmo saudando o grande crescimento asiático e a saída da pobreza de centenas de milhões de antigos miseráveis, esse autor, que prega uma espécie de “outro mundo asiático possível”, não se questiona sobre os vínculos estruturais entre essas transformações e o capitalismo global, como se a China tivesse emergido a partir de suas próprias soluções para o seu fantástico crescimento, como se ela estivesse vendendo para ela mesma ou apenas para os demais países asiáticos e como se ela estivesse de fato propondo um outro caminho, que não o já conhecido dos mercados globais, como solução para o desenvolvimento do resto do mundo. Com exceção do autoritarismo político, o crescimento e o desenvolvimento da China, como das demais economias dinâmicas da Ásia passa inevitavelmente pelos circuitos conhecidos do capitalismo global.

²⁰ No que respeita ao Bric, por exemplo, segundo o chanceler brasileiro Celso Amorim, “[d]epois de anos existindo apenas na cabeça de analistas, os Brics decidiram se assumir. A realidade é que será difícil que o G-7 possa se reunir e tomar decisões a partir de agora sem ouvir os Brics”; cf. Jamil Chade, “A partir de agora, será difícil o G-7 tomar decisões sem ouvir os Brics”, diz Celso Amorim”, *O Estado de S. Paulo* (17.05.2008). No entanto, esse exercício de consulta direta entre os dois grupos, independentemente do G20, ainda não ocorreu, o que não quer dizer que não venha a ocorrer.

(6,50 pontos), 86 para a Índia (6,45) e apenas 111 para o Brasil (6 pontos redondos).²¹ Mais surpreendente ainda, a China apresenta um melhor desempenho do que todos os demais Brics no que se refere ao sistema legal e direitos de propriedade (6,3 pontos na escala do Cato, em 49o. lugar, contra apenas 5,3 para o Brasil, em 81o. lugar), no tocante à liberdade de comerciar internacionalmente (bem à frente do Brasil, em 36o. lugar, para o centésimo no caso brasileiro e 114o. para a Rússia), à disponibilidade de uma moeda sólida (30o. lugar para o renminbi chinês, enquanto o real brasileiro ocupa apenas o 92o. posto) e também no que se refere ao ambiente de negócios (aspecto no qual ela ocupa o ranking 117, para 134 no caso do Brasil e 135 no caso da Rússia). Segundo o mesmo relatório, a China foi também o país que mais avançou na escala de liberdade econômica no período em exame, segundo se depreende da tabela abaixo.

Tabela 6 – Brics: liberdade econômica, segundo o Cato Institute, 1980-2007

Rank	País	1980	2000	2007	Pontos a +
82	China	4,41	5,52	6,41	2,00
83	Rússia	--	5,27	6,24	1,75 *
86	Índia	5,42	6,24	6,50	1,08
111	Brasil	4,45	5,85	6,02	1,57

Fonte: *Economic Freedom of the World*, 2009, p. 11-13; * para a Rússia, pontos ganhos desde 1995.

Computando-se, no referido relatório, apenas os indicadores relativos à liberdade de comerciar internacionalmente, a China surpreende, mais uma vez: tendo partido, em 1980, de uma posição praticamente similar à do Brasil, ela conseguiu galgar muitas posições até o ano de 2007, passando a ocupar o 39o. posto nesse quesito, ao passo que o Brasil continuava bem atrás (num distante 90o. lugar no ranking mundial). É importante registrar que, na metodologia do Instituto Cato, esse índice composto mede não apenas os impostos sobre o comércio exterior, mas também a alíquota mediana aplicada às importações, as barreiras regulatórias e não-tarifárias, a eventual existência de taxas de câmbio no mercado negro, a imposição de controles sobre os fluxos internacionais de capitais e as restrições aos investimentos diretos estrangeiros. Os indicadores sintéticos relativos a todos esses quesitos encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 7 – Brics: liberdade de comerciar internacionalmente (ranking mundial)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
China	3,65 (78)	4,79 (64)	4,55 (81)	6,72 (57)	7,17 (53)	7,50 (24)	7,51 (32)	7,50 (39)
Índia	4,32 (69)	3,68 (77)	4,02 (90)	4,67 (102)	5,54 (106)	6,37 (78)	6,83 (68)	6,67 (79)
Brasil	3,56 (79)	3,19 (85)	4,84 (73)	5,85 (88)	6,06 (93)	6,32 (81)	6,52 (82)	6,36 (90)
Rússia	--	--	--	6,69 (59)	6,85 (67)	6,27 (85)	6,01 (101)	5,90 (105)

Fonte: *Economic Freedom of the World*, 2009, Chap. 4: Country Data Tables.

²¹ Cf. James Gwartney e Robert Lawson (orgs.), *Economic Freedom of the World: 2009 Annual Report* (Washington, DC.: Cato Institute, 2009; disponível: <http://www.cato.org/pubs/efw/>). Cato Institute, 2009; disponível: <http://www.cato.org/pubs/efw/>).

Num certo sentido, a despeito dos imensos problemas de sua economia, com a ainda lenta transformação de uma sociedade que permanece em grande medida rural, a China parece ser o país mais globalizado e, talvez, o mais capitalista do Bric, com intensa competição das empresas chinesas entre elas e nos mercados internacionais. Um dos especialistas ocidentais mais respeitados em seu conhecimento do mundo chinês, acredita que “até a irrupção da crise financeira do outono de 2008, as elites [do PCC] e uma parte notável dos cidadãos urbanos tinham assimilado – à sua maneira – os três grandes credos que o Ocidente se esforça por tornar legítimos em todo o planeta: a mundialização [termo que os franceses preferem à globalização] é fundamentalmente boa (à condição que a China lucre com isso); a governança deve ser liberal na economia e democrática na política (à condição que a China a pratique à sua maneira); a liberdade individual e o conforto moderno são fatores decisivos para a felicidade”.²²

Com base nessas concepções – que devem ser tomadas *cum grano salis*, tendo em vista sua aplicação especialíssima no país asiático – a China deveria continuar nos anos à frente, segundo o mesmo especialista, seu ritmo impressionante de crescimento, uma aposta que ele faz levando em conta os argumentos seguintes: “a China dispõe de uma imensa população, que lhe fornece ao mesmo tempo um ‘exército de reserva’ constituído por uma mão-de-obra migrante barata e um enorme mercado potencial; ela dispõe de uma elite de alto nível capaz de assimilar as tecnologias avançadas recebidas do Ocidente, ou até de renová-las, graças a uma pesquisa e desenvolvimento que progride muito rapidamente; sua economia é enquadrada por um regime político estável e pilotado por dirigentes competentes; ela se beneficia do ambiente dinâmico da Ásia oriental; e ela recebe um fluxo regular de investimentos estrangeiros”.²³

Todos esses elementos, de certo modo objetivos, são talvez menos importantes do que um componente político aparentemente mais importante: ele é a visão clara e determinada que possuem os dirigentes do país sobre os fatores decisivos do processo de construção do novo poderio da China, uma condição essencial de sua afirmação internacional. O grande país asiático, herdeiro do Império do Meio, não é visto, pelos novos mandarins, como candidato a uma nova hegemonia – sequer em ‘aliança informal’ com os Estados Unidos – mas, sim, como uma potência capaz de afirmar sua independência e sua autonomia no cenário internacional, sendo capaz de evitar as humilhações que lhe foram impostas no passado.

Nem a Rússia, nem a Índia, como tampouco o Brasil, possuem atributos capazes de fazê-los ombrear-se com os Estados Unidos, ou sequer impor uma agenda própria aos demais países avançados, diretamente ou nos foros multilaterais. A bem da verdade, tampouco a China possui essa capacidade; mas ela é o único dos Brics com possibilidades de obstar, atualmente, qualquer arranjo mundial nos foros multilaterais que não contemple seus interesses nacionais. Ela já o fez na 15ª Conferência das Partes (COP-15) sobre mudanças climáticas, reunida em Copenhague (em dezembro de 2009), que resultou, com a colaboração involuntária dos Estados Unidos, num completo fracasso; ela não hesitará novamente em fazê-lo em outros temas de seu interesse essencial, em especial nos de caráter econômico-financeiro.

22 Cf. Jean-Luc Domenach, *La Chine m'inquiète*, op. cit., p. 58.

23 Cf. Domenach, *La Chine*, op. cit., p. 65-66.

6 - Conclusão: um acrônimo talvez invertido

Cada um dos Brics possui uma concepção própria do sistema internacional – em grande medida determinada pelo seu entorno regional e pela posição assumida no contexto global – e cada um deles, ao decidir pela atuação conjunta sob o ‘chapéu’ do Bric, exhibe – pelo menos é de se crer – uma noção clara de seus interesses nacionais e sobre a maneira como esses interesses podem ser melhor defendidos e promovidos por meio dessa ação combinada, num cenário internacional que permanece ainda largamente indeterminado quanto a seus contornos políticos e econômicos. Não se pode ainda, é verdade, falar de ação coordenada, posto que isso implicaria uma coincidência de posições e uma interface de interações nos mais diversos campos de atuação diplomática que os Brics estão longe de possuir. Em todo caso, dentre os elementos que poderiam determinar a posição que cada um deles poderia ocupar nesse cenário em conformação, e também o papel do Bric na nova governança global, se situa o modo próprio pelo qual cada um dos quatro grandes emergentes enfrenta e assume o processo de globalização, uma força que transcende cada um deles, como ela transcende qualquer um dos membros do G7, inclusive os Estados Unidos.

Nesse particular, a China aparece, mais uma vez, como a economia mais inserida na globalização e a mais ‘confortável’ com o processo de interdependência mundial, buscando ativamente acesso a novos mercados, atraindo tecnologias (por vezes de modo não exatamente ortodoxo), garantindo seu abastecimento em matérias primas e energia – de uma maneira talvez não muito distante dos métodos empregados pelo ‘imperialismo’ americano em sua fase de ascensão mundial, na primeira metade do século 20 – e qualificando suas empresas para a grande competição internacional em torno de tecnologias proprietárias e marcas próprias. Nem a Rússia, nem o Brasil exibem essa confiança chinesa nas virtudes benéficas da globalização, nem a Índia possui um tal domínio dos mecanismos que permitem à China ‘surfear’ na onda globalizante segura de si, já que a fração da sociedade indiana exposta de fato à globalização constitui uma parte muito pequena da imensa (e miserável) população do grande país da Ásia do sul.

O impacto da crise mundial em cada um dos Brics é, aliás, revelador de suas fraquezas e ‘fortalezas’ respectivas, num contexto ainda não totalmente restabelecido nas condições anteriores ao seu início, em 2008. A China, tendo colocado em vigor um plano de estímulo de mais de meio bilhão de dólares, parece ter sobrevivido galhardamente aos desafios de uma crise que, no começo de 2009, havia determinado uma redução de 40% em suas exportações globais; no início de 2010, seu crescimento já havia retomado as taxas habituais das duas últimas décadas. A Rússia, tendo em vista sua dependência dos dois produtos primários de exportação e sua quase total incapacidade de competir na esfera internacional com base em manufaturas inovadoras (à exceção de armas), é a economia que apresenta as maiores debilidades. A Índia, como a China, praticamente não conheceu recessão, mesmo sem dispor, como o novo Império do Meio, de recursos fiscais e de reservas tão vastos. No caso do Brasil, sua pequena exposição internacional constituiu, desta vez, uma virtude temporária, ainda que tampouco lhe tenha garantido a manutenção do crescimento, mesmo se a China continuou a oferecer um vasto mercado para as suas principais exportações. Praticamente absorvida a crise global no primeiro trimestre de 2010, a China parece ter emergido ainda mais poderosa do que antes, tendo conseguido, de certa forma, ‘domar’ a vontade liberalizante dos Estados Unidos no plano das liberdades democráticas e também na questão cambial.

Quaisquer que sejam as virtudes e limitações de cada um dos Brics, seus governos atuais parecem dispostos a apostar que o bloco pode representar um fator diferencial na futura geopolítica do sistema internacional. Cada um deles deve ter motivações particulares para “opor-se” ao G-7, cuja

'arrogância política' pode ser o motivo circunstancial para a criação do Bric, uma vez que não está visível, de imediato, qual a agenda comum, "a favor", que poderia uni-los, além da retórica da multipolaridade. De todo modo, seria um bloco mais político, ou diplomático, do que econômico, ainda que fundamentado no fato de que os quatro estão "destinados" – pela "divina providência" do Goldman Sachs – a "superar" economicamente o atual G-7.

Mas esse tipo de 'disputa' é irrelevante do ponto de vista de uma agenda positiva para o resto do planeta, angustiado por problemas de insegurança, de desenvolvimento deficiente em várias regiões – com pobreza disseminada em muitos países – por ameaças ambientais e por epidemias globais remanescentes ou até crescentes, em especial na África. Os Brics, individualmente considerados, dariam uma enorme contribuição ao mundo se pudessem apresentar agendas minimamente coincidentes sobre como resolver, ou pelo menos encaminhar, alguns desses problemas mais urgentes, de preferência pela via do comércio e dos investimentos, como alternativa à cooperação tradicional ao desenvolvimento, que já demonstrou suas limitações práticas e sua incapacidade congênita em transformar de fato os países pobres. O Bric, enquanto tal, ainda não conseguiu constituir essa agenda; mas ele deveria continuar tentando. Enquanto não consegue conformar tal agenda, o Bric talvez devesse ter o seu acrônimo invertido: Cirb, com um grande C capitalizado...

Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul

Maria Regina Soares de Lima¹
IUPERJ

1 - A questão conceitual

Uma das mudanças geopolíticas mais significativas em anos recentes foi a emergência no cenário mundial de novos Estados relevantes nos planos global e regional. Não existe definição consensual entre os especialistas – as variações de nomenclatura incluem “potências médias”, “países intermediários”, “potências regionais” e “emergentes”. Também são variados os critérios sugeridos para a classificação desta categoria de países, tais como: a) capacidades materiais suficientes que os diferencie dos demais países em desenvolvimento na estratificação internacional; b) especificidades com relação ao desempenho de um papel diferenciado no sistema internacional, em especial a utilização de estratégias internacionais pró-ativas nos planos multilateral e regional; e c) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais.²

Em relação às capacidades que os diferencie de outros países em desenvolvimento, mas que não garantem sua inclusão entre as potências, estão os clássicos indicadores materiais e, em algumas definições, são agregados indicadores de *soft power*. Este conceito enfatiza fatores intangíveis, indicando relativa capacidade de irradiação e de influência sobre outros países, particularmente em dimensões culturais, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e padrões de organização social que possam servir como modelos a serem imitados e copiados pelos países de menor desenvolvimento relativo.

Os indicadores comportamentais apontam para algumas peculiaridades das estratégias internacionais desses países, em especial para uma combinação particular entre estratégias de autonomia, por um lado, e vulnerabilidades persistentes, por outro, que expressam não apenas as restrições e as oportunidades que a condição intermediária lhes confere, mas também o marcado dualismo constitutivo de suas respectivas condições socioeconômicas. De modo geral, estratégias pró-ativas são características destes países, seja no âmbito de arenas multilaterais seja em suas respectivas regiões. Em alguns casos, pode ocorrer alguma dificuldade em compatibilizar os respectivos interesses e agendas globais e regionais. Finalmente, algumas definições agregam uma medida subjetiva de autopercepção no interior das comunidades nacionais de política externa de referência que aponte para a existência de uma aspiração de papel pró-ativo na cena internacional, bem como uma medida relacional, social, que expresse o reconhecimento dessa pretensão, seja pelos semelhantes, seja pelos mais poderosos.³

¹ Agradeço aos pesquisadores do OPSA/IUPERJ, Flávio Pinheiro pela coleta dos dados e organização das tabelas e Daniel Castelan pela elaboração dos estudos de caso apresentados da seção 5.

² Esta discussão está pautada em Lima e Hirst (2009).

³ Para a discussão conceitual, ver, entre outros, Hirst (2006), Sennes (2006) e Lima (2007) e Jaffrelot (2000). Dupas (2006) elaborou a categoria de Grandes Países Periféricos – GPP para designar países emergentes com massa crítica suficiente para a participação real ou potencial na economia global. Utilizando uma abordagem histórica e construtivista,

Uma questão relevante, e na qual existe razoável variação entre os emergentes é até que ponto o reconhecimento global depende do regional. Para alguns autores, a legitimidade e o reconhecimento no plano regional é imprescindível para alcançar projeção internacional, uma vez que as potências tendem a valorizar a contribuição dos emergentes para a estabilidade regional. No entanto, esta delegação de responsabilidade pode soar como nova forma de subimperialismo, acarretando a perda de legitimidade e o temor, entre os vizinhos, de pretensões hegemônicas no plano regional. Como quer que seja existe enorme variação entre os países emergentes no que diz respeito a sua projeção regional.⁴

2 - A Primeira e a Segunda Geração de Emergentes

Desde os anos 80 vem ocorrendo um processo de diferenciação na participação dos países em desenvolvimento na divisão internacional de trabalho. A primeira manifestação se deu com a entrada dos Novos Países Industrializados ou NICs, no mercado mundial. A novidade era a mudança na participação de alguns países da periferia nas exportações de produtos industrializados e sua penetração nos mercados dos países industrializados, deslocando os produtores domésticos em setores como têxteis e aço, por exemplo. Iniciando-se com o Japão, seguido pela Coreia do Sul e os pequenos países do Sudeste Asiático assistiu-se, ao que foi chamado na época, de revoada dos gansos. Os NICs tinham duas características distintas em relação ao conjunto dos países em desenvolvimento: praticavam um desenvolvimento com base no crescimento das exportações, após haver experimentado inicialmente um crescimento pautado na substituição de importações e estavam ausentes do movimento de reforma do regime comercial, que era liderado pelo G 77, com a ativa participação do Brasil.⁵

A coalizão Terceiro-Mundista, constituída em meados dos anos 60 – cujos representantes mais importantes foram o Movimento Não-Alinhado e o Grupo dos 77 – caracterizou-se por dois aspectos distintos: a) um forte componente idealista, uma vez que suas principais bandeiras visavam modificar a economia política internacional no sentido da maior equidade dos regimes internacionais, e o questionamento da ordem econômica liberal considerada injusta por tratar desiguais como iguais; e b) a grande heterogeneidade econômica e política dos seus componentes, o que criava um problema de coordenação da ação coletiva, bem como a necessidade de se evitarem questões políticas que pudessem dividir aquele conjunto heterogêneo de países. Exatamente pela heterogeneidade da coalizão Sul, suas propostas seguiam uma linha essencialmente principista e reformista, restringindo-se ao universo da agenda do desenvolvimento e do regime de comércio internacional. Era a situação comum à qual estavam submetidos aqueles países – a localização geográfica no hemisfério Sul e a dependência e subordinação econômica às potências constituídas – a única convergência entre eles.

Dewitt e Christie (2007) sugerem duas gerações de “potências médias” com base nos distintos papéis que alguns países desempenharam no período de Guerra Fria e no período posterior à era bipolar. Hurrell (2009) aponta para a existência de uma ambiguidade clara na segunda geração de potências intermediárias, entre uma identidade de “país em desenvolvimento” e a de “aspirante a uma identidade de potência”.

⁴ Para esta discussão, ver Fiori (2007); Sahni (2007); Alden e Vieira (2009) e Flemes (2009).

⁵ Para a análise do desempenho do Brasil, da Índia e da Coreia do Sul nos anos 70 e 80, ver Evans (1995). Para a comparação entre as estratégias de desenvolvimento orientadas para a exportação e aquelas com base na substituição das importações ver , Gereffi e Wyman (1990). Para as diferenças entre os NICs e o G 77 nas negociações comerciais na UNCTAD, ver Lima (1986).

Desta forma, na medida em que os processos de desenvolvimento desigual e de diferenciação econômica se puseram em marcha, – cujo primeiro movimento foi a constituição dos NICs nos 80 –, foi se dissolvendo a capacidade de ação conjunta dos países em desenvolvimento. Esta tendência foi ainda mais acentuada com a crise da dívida e dos modelos de inserção econômica com base na indução estatal e nos mercados protegidos. Deve-se ainda sublinhar que, no passado, condicionalidades e alinhamentos impostos pela Guerra Fria atuaram como fatores conducentes à fragmentação do “grande Sul”.

Nos anos noventa, a globalização dos mercados e o fim da Guerra Fria jogaram uma “pá de cal” na coalizão Terceiro-Mundista. Contudo, os mesmos movimentos de globalização do capitalismo, desenvolvimento desigual e retorno da democracia nos países do Sul foram responsáveis pela diferenciação significativa dos países em desenvolvimento, no bojo da qual surgem os novos países emergentes.

Do ponto de vista conceitual e classificatório, a segunda geração de emergentes aparece no contexto da expansão da globalização e da derrocada do socialismo como projeto politicamente viável no sistema internacional do fim da Guerra Fria. Por esta perspectiva, esses países são vistos como grandes mercados incorporados à globalização do capitalismo. É neste contexto que em 2001 o grupo financeiro Goldman Sachs cria a denominação BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) para caracterizar estes novos emergentes no mercado mundial.

No contexto dos 90, de hegemonia das teses do Consenso de Washington, na América Latina, em particular, os novos emergentes são encarados como atores do mercado sem qualquer conotação política ou de coordenação entre eles. Na verdade, para os analistas nos anos 90, os emergentes da periferia eram o sinal mais visível da vitória das teses liberais, da convergência destes países na direção da democracia de mercado, do fim das ideologias e da transição pacífica para um mundo sem guerras e conflitos interestatais.

A partir dos 2000 esta percepção que se generalizara na década anterior começa a se modificar em função de vários fatores, mas em especial a crise do modelo neoliberal e sua contestação política que se manifestou na expansão da democratização social e política na periferia e no realinhamento político-eleitoral, em particular na América do Sul com o início de um ciclo eleitoral de governos de esquerda. Em trabalho pioneiro, Gilberto Dupas cunhou o termo Grandes Países Periféricos, GPP, para designar países emergentes com massa crítica suficiente para a participação real ou potencial na economia global. Neste conceito estava implícita a consequência não antecipada da participação dos países periféricos nos circuitos globalizados da produção e do consumo, qual seja, a expansão territorial do capitalismo estava permitindo a difusão do poder econômico na direção de alguns países periféricos cujo tamanho da população permitia um papel diferenciado na economia global e, conseqüentemente, no ordenamento político mundial. Na tabela 1 constam os treze países incluídos na classificação de Dupas de 2006, com indicadores relativos a 2008.⁶

⁶ De acordo com a classificação de Dupas (2006), os GPP incluem países com PIB superior a US\$ 120 bilhões, poder de paridade de compra de menos de 18 mil dólares, e população superior a 25 milhões de pessoas.

Tabela 1 – Relação dos Grandes Países Periféricos (2008)

País	PIB (US\$ bi) ^a	PIB Per Capita (US\$) ^b	Consumo Famílias (% PIB) ^c	IDH ^d
Argentina	395.373	9.915	...	0,866
Brasil	853.815	4.448	60,7	0,813
China	2.602.569	1.963	36,8	0,772
Índia	825.774	0.724	56,01	0,612
Indonésia	247.229	1.083	62,64	0,734
Irã	160.304	2.228	45,02	0,782
México	701.007	6.591	65,52	0,854
Polônia	237.024	6.217	65,6	0,880
Coreia do Sul	750.813	15.447	54,56	0,937
África do Sul	183.249	3.764	61,5	0,683
Tailândia	178.249	2.645	...	0,783
Turquia	387.345	5.240	70,8	0,806
Rússia	435.828	3.074	45,2	0,817

(13) Total: 7.953 (21% do PIB Mundial)

Fonte: World Development Indicators, (World Bank, 2008); PIB real, ano base 2000 (a, b, c).
(d) Fonte: Human Development Report (UNDP, 2009).

Em 2000 o total do PIB dos treze países (US\$ 4.917 bilhões) representava 15,42% do PIB mundial, em 2008 a participação deles no PIB mundial atingiu 21%. Uma característica dos GPP é sua heterogeneidade. A Coreia do Sul, um dos NICS de primeira geração, é o único que atingiu um padrão de bem estar comparável ao dos países industrializados. Os demais exibem marcado dualismo em termos da disparidade entre indicadores econômicos e sociais. Apesar de no conjunto apresentarem estrutura econômica diversificada e segmento expressivo de suas populações, está excluída do dinamismo econômico dos setores vinculados à economia global. No plano social padecem de sérios problemas de inclusão. Esta heterogeneidade e dualismo impedem que eles possam se constituir como atores políticos, com unidade suficiente para a participação em arranjos de concertação política internacional. Esta concertação ocorre entre alguns deles, como é o caso do Fórum IBAS e dos BRICS, como se verá adiante.

É na década de 2000 que se observa o deslocamento do centro dinâmico do crescimento para a Ásia, com a formação de um mercado centrado na China; a expansão do poder de compra dos países emergentes de renda média com a criação de um mercado de massas nos grandes países periféricos, reflexo tanto da participação na globalização, quanto da democratização social e política que expande a cidadania na periferia. No plano da política internacional ressalte-se a constituição do G 20 em Doha, sob a liderança da Índia e do Brasil expressando uma postura ofensiva com relação à liberalização agrícola nos países desenvolvidos; e a transformação dos BRICS de um instrumento analítico e um simples acrônimo em fórum de negociação política entre os quatro países no âmbito das arenas financeiras e em particular da ampliação do antigo G 8 em G 20, no pós-crise financeira internacional.

As exportações brasileiras foram beneficiadas por sua inserção neste novo mercado centrado na China ainda que isto implique ameaça à especialização típica do relacionamento centro-periferia, bem

como eventual perda de mercados em terceiros países, em especial na América do Sul. Ressalta-se como característica desta segunda geração de emergentes, a importância do fator demográfico como recurso de poder na economia política mundial. A denominação “país baleia” substitui a anterior de “Estados comerciantes”, país exportador (*trading State*) que caracterizara os NICS da primeira geração. Também como elemento diferenciador entre gerações, o maior protagonismo político de alguns dos emergentes é sua inclinação para um revisionismo *soft* que se manifesta no comportamento reformista nas instituições internacionais e posturas diplomáticas assertivas, com base em uma concepção de si mesmos como “países contrários ao *status quo* dominante”. Ao contrário da primeira geração de emergentes, cujo protagonismo era majoritariamente comercial, os de segunda geração não apenas dispõem de massa crítica para participação diferenciada na economia global, como articulam políticas pró-ativas na política mundial.

A questão relevante aqui é como a variação da economia política doméstica de cada um deles, bem como de suas respectivas capacidades e interesses políticos e econômicos nos diversos regimes internacionais pode fazer variar suas respectivas estratégias negociadoras de um comportamento mais próximo da manutenção da governabilidade a um revisionismo moderado em cada um dos fóruns de negociação global e regional.

3 - O Brasil e a Segunda Geração de Emergentes

A meu ver a economia política do governo atual criou as condições para a participação do país no circuito da segunda geração de emergentes, por um lado e, por outro, sua política externa se orientou no sentido de dar densidade política ao relacionamento com estes polos emergentes de poder mundial.⁷ Aqui cabe uma advertência: é sabido que os processos de mudança institucional no Brasil são incrementais sem profundas reorientações de rota, com a continuidade de legados burocráticos e conceituais em diversas áreas das políticas governamentais. Mesmo assim, é possível apontar para duas orientações de política pública do atual governo com impacto sobre a inserção internacional do Brasil e sua política externa.

A primeira delas foi o aprofundamento da globalização e da interdependência econômica global. Ao contrário das expectativas alarmantes da comunidade internacional no início do governo PT, não se observou uma reversão na inserção na economia global e na abertura econômica prévias. Ao contrário, o país robusteceu sua inserção exportadora, tornando-se participante expressivo no comércio de produtos agrícolas e minerais; diminuiu sua vulnerabilidade externa e, como outros emergentes, acumulou elevadas reservas monetárias; além do crescimento dos investimentos diretos no exterior, de empresas públicas e privadas. (Cerca de 30% de todo o investimento direto na América do Sul é de origem brasileira).

Ainda que esta mudança de patamar da inserção internacional seja impulsionada pelos atores econômicos, públicos e privados, o papel do Estado tem sido fundamental. A função indutora do poder público vai desde a provisão de instrumentos econômicos, como a reconfiguração do papel do BNDES como o principal agente de financiamento dos investimentos brasileiros no exterior ao papel auxiliar da política externa ao buscar diversificar as exportações e mercados não tradicionais nos países do Sul, bem como manter relações de boa convivência política com os vizinhos regionais. Neste particular, a sociedade brasileira não parece estar ainda plenamente convencida da importância estratégica do relacionamento com os vizinhos, seja em função de eventuais externalidades de fenômenos para além fronteira, seja

⁷ Para a importância estratégica do relacionamento do Brasil com estes novos polos de poder, ver Guimarães (2006).

pela importância para o comércio e os investimentos brasileiros na América do Sul. Assim sendo, alguns setores têm criticado algumas posturas cooperativas brasileiras em face dos países menores, alegando ser esta uma equivocada “política de generosidade” do Brasil com os países mais débeis da região, quando se trata de uma visão estratégica de longo prazo do interesse político e econômico brasileiro em cultivar boas relações com a vizinhança.

A segunda reorientação de política pública constitui prioridade e inovação com relação ao passado: criação de um mercado de consumo de massas no país, tal como foi estabelecido pelo Plano Plurianual 2004-2007 enviado pelo Executivo ao Congresso em meados de 2003.⁸ O programa Bolsa Família, juntamente com a valorização do salário mínimo e de outros programas de transferência de renda foram os principais instrumentos desta nova prioridade que passou a constituir-se em estratégia de desenvolvimento no governo Lula, pela incorporação por meio do consumo, de uma parcela significativa dos segmentos de baixa renda. A seu turno, a constituição de um mercado de massas está alinhada com as mudanças demográficas e políticas observadas nos emergentes de segunda geração e constitui um ativo considerável na geopolítica das nações no século XXI.

Em certo sentido, o BNDES de um lado e o programa Bolsa Família de outro são os dois principais pilares da conhecida equação social-democrata de uma associação positiva entre a integração econômica global e o aumento do gasto público social. Desta forma, o governo Lula manteve o compromisso do governo anterior com a estabilidade macroeconômica e a abertura comercial, mas adicionou três outras prioridades: o compromisso com a inclusão e o aumento da cobertura e do gasto social público; uma política industrial organizada em torno de parcerias público-privada, da coordenação e do financiamento de longo prazo do BNDES; e uma política externa voltada a impulsionar uma “nova geografia mundial”⁹. A revalorização do papel indutor e coordenador do Estado ficou mais evidente, não apenas no Brasil, mas também nos países industrializados, como consequência da crise financeira global iniciada em setembro de 2008.

Nesta mudança de patamar da inserção internacional do país, observada nos últimos anos, um aspecto importante foi a reconfiguração da política externa como instrumento e complemento no plano internacional da estratégia de desenvolvimento. Depois de quase uma década em que a política externa foi concebida como função assessora e auxiliar à estabilidade macroeconômica no sentido de reforço à restauração da credibilidade internacional, o primeiro Plano Plurianual do governo Lula restabeleceu a vinculação clássica entre política externa e estratégia de desenvolvimento. Para além de apontar para a maior aproximação com os países do Sul, foram objetivos explícitos do programa de política externa do governo Lula, a articulação regional com base na complementariedade que favorecesse o “desenvolvimento harmônico” do Brasil e dos vizinhos sul-americanos; a articulação trilateral com Índia e África do Sul, bem como o objetivo de conferir uma “instrumentalidade prática ao conceito de BRICs”¹⁰.

A aproximação do Brasil com os polos emergentes de poder foi uma construção política da diplomacia brasileira nesta década. Um dos primeiros passos foi a constituição da Iniciativa IBAS entre Índia, Brasil e África do Sul, em junho de 2003. A instrumentalidade prática do conceito de BRICs levou mais tempo para ocorrer. Iniciada em 2006, com o primeiro encontro dos Ministros de Relações Exteriores dos quatro países, somente em junho de 2009 foi realizada a primeira cúpula dos presidentes dos quatro países. A crise financeira global, a partir de setembro de 2008, acelerou o processo de articulação entre os BRICs no âmbito do G 20 financeiro.

⁸ Cf. Lessa; Couto e Faria (2009).

⁹ Ver Lima (2007).

¹⁰ Cf. Lessa, Couto e Farias (2009), pp. 100-101.

De modo geral pode-se afirmar que a aproximação com os polos emergentes de poder caminha primordialmente por meio dos canais político-diplomáticos. Do ponto de vista das relações econômicas bilaterais, excetuando-se o comércio com a China, a participação dos três outros países no comércio exterior brasileiro é ainda reduzida, legado de certo padrão histórico na estrutura do comércio exterior brasileiro. No caso da Índia, observou-se um crescimento da corrente de comércio, em especial depois de 2005, refletindo a relativa intensificação dos fluxos econômicos entre os dois países como consequência da constituição da Iniciativa IBAS.

Tabela 2 – Parceiros Comerciais do Brasil - Exportação (%) 1990 - 2009

País	1990	1995	2000	2005	2009
África do Sul	0,53	0,56	0,55	1,16	0,82
China	1,22	2,59	1,97	5,77	13,2
Índia	0,53	0,69	0,39	0,96	2,23
Rússia	...	1,22	0,77	2,46	1,87
EUA	24,17	18,67	23,93	19,02	10,2
União Europeia	33,73	28,76	27,84	22,81	22,25
América do Sul	8,63	20,46	20,18	17,92	17,65
Resto do mundo	31,19	27,05	24,37	29,9	31,78
Valores totais do ano (bilhões, US\$)	31,4	46,5	55,1	118,5	111,8*

*Referente aos nove primeiros meses do ano.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2010).

Tabela 3 – Parceiros Comerciais do Brasil - Importação (%) 1990 - 2009

País	1990	1995	2000	2005	2009
África do Sul	0,39	0,67	0,41	0,46	0,34
China	0,82	2,08	2,19	7,08	12,46
Índia	0,08	0,34	0,49	1,63	1,72
Rússia	...	0,82	1,02	0,98	1,11
EUA	20,14	21,05	23,1	17,21	15,69
União Europeia	23,54	28,62	26,03	24,78	22,89
América do Sul	16,38	18,37	19,48	14,58	14,63
Resto do mundo	38,65	28,05	27,28	33,28	31,16
Valores totais do ano (Bilhões, US\$)	20,6	49,9	55,8	73,6	90,5*

*Referente aos nove primeiros meses do ano.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2010).

O crescimento da participação da China no comércio bilateral é recente e bastante significativo. Contudo, o aumento desta participação não se deve ao uso de instrumentos políticos de

indução, como poderia ser o caso da Índia, mas é consequência da formação de um mercado centrado na China que tem absorvido, em quantidades crescentes, diversas *commodities* agrícolas e mineiras oriundas dos países em desenvolvimento. Na verdade, a expansão da economia chinesa resultou em incremento significativo no comércio e no investimento na América Latina. Ainda que o comércio com essa região represente parcela pequena do comércio global chinês, o primeiro vem crescendo a uma taxa superior que o crescimento do último. Na região, os principais parceiros comerciais são Brasil, México, Chile e Argentina. Países exportadores de petróleo como a Venezuela também têm ampliado sua participação no comércio exterior chinês.¹¹ O país já assinou Acordos de Livre Comércio com o Chile e o Peru. Em 2008, a China figurava como um dos principais parceiros comerciais da América Latina, superando em US\$ 140 bilhões o comércio entre as duas regiões. Em 2009, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, da África do Sul, e da Índia.¹² A ampliação da presença chinesa no Brasil e na região tem tido impactos visíveis na competitividade do setor industrial no mercado brasileiro e em terceiros mercados.

Em relação às comparações entre eles em diversas dimensões – política, econômica, social e militar –, já se tornou lugar comum apontar para as diferenças entre os cinco, a começar pelo fato de que três são potências nucleares (China, Rússia, Índia), dois são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, China e Rússia, e cada um deles exhibe peculiaridades próprias em seu respectivo entorno regional e desafios geopolíticos distintos. Como se pode observar na Tabela 4, os gastos militares de cada um deles refletem este diferencial de poder e de respectiva situação geopolítica com Rússia, Índia e China apresentando os maiores percentuais de gastos militares sobre o PIB. geopolíticos distintos. Como se pode observar na Tabela 4, os gastos militares de cada um deles refletem este diferencial de poder e de respectiva situação geopolítica com Rússia, Índia e China apresentando os maiores percentuais de gastos militares sobre o PIB.

Tabela 4 – Indicadores selecionados

País	Dimensões		Indicadores sociais		Indicadores econômicos		Defesa
	Área ^a	População ^b	GINI ^c	IDH ^d	PIB ^e	PIB per capita ^f	Gastos Militares (% PIB) ^g
África do Sul	1,219 (29)	49,052 (24)	57,8	0,683	132,878	3,020	1,4
Brasil	8,514 (5)	198,739 (5)	55	0,813	644,702	3,701	1,5
China	9,596 (4)	1338,612 (1)	41,5	0,772	1198,480	0,949	2
Índia	3,287 (7)	1156,89 (2)	36,8	0,612	460,182	0,453	2,5
Rússia	17,098 (1)	140,041 (9)	37,5	0,817	259,708	1,775	3,5

¹¹ Para uma análise das relações da China com a América Latina, ver Teng (2007).

¹² Javier Santiso, "China 2020: Desafio para a América Latina, *Valor*, 01/02/2010, p. A13

(a, b) Fonte: *The World Factbook* (CIA, 2010); (a) em milhões de km²; (b) em milhões de habitantes. Números entre parênteses indicam posição do país.

(c, d) Fonte: *Human Development Report* (UNDP, 2009).

(e, f) Fonte: *World Development Indicators* (World Bank, 2008), PIB real, ano base 2000; em bilhões de US\$, 2008.

(g) Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (SIPR, 2010); referente ao PIB de 2007.

O poder militar não necessariamente é convergente com o econômico e o social. Do ponto de vista do valor do PIB, China, Brasil e Índia são as maiores economias, mas este ordenamento não se mantém quando se examina os indicadores sociais. Desta forma, Brasil, Rússia e China apresentam os maiores valores do IDH, ainda que Brasil e África do Sul ostentem os piores índices de desigualdade, exatamente os dois com os maiores valores do PIB *per capita*. Estes dados são ilustrativos de uma das características dessa segunda geração de emergentes no sentido de que ainda não alcançaram os níveis de bem estar dos países industrializados, a despeito do tamanho de suas economias e de sua capacidade militar. Apesar de potências regionais, apresentam carências e dualidades típicas de países em desenvolvimento. Como se pode observar na Tabela 1, entre os Grandes Países Industrializados, apenas a Coreia do Sul, da primeira geração de emergentes, alcançou os padrões de bem estar dos países desenvolvidos.

Uma comparação interessante diz respeito ao grau de internacionalização de cada um deles. Utilizando um indicador convencional de internacionalização – a porcentagem do comércio exterior em relação ao PIB – verifica-se que são China e África do Sul, os mais internacionalizados, replicando o padrão de alta internacionalização dos emergentes asiáticos de primeira geração. Neste indicador, o Brasil é o menos internacionalizado, tendo mantido, praticamente, o mesmo percentual em toda a década, diferente da China, da África do Sul e da Índia, cujos percentuais aumentaram ao longo da década, A Rússia parece ter experimentado uma inflexão no período.

Tabela 5 – Comércio Internacional sobre PIB (%)

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006
África do Sul	56	62	54	54	56	63
Brasil	26	27	27	29	27	26
China	43	48	57	65	69	72
Índia	26	30	31	38	44	49
Rússia	61	60	59	57	57	55

Fonte: *World Development Indicators* (World Bank, 2008).

Se utilizarmos um outro indicador de internacionalização, o ordenamento se modifica. Considerando-se o número de organizações internacionais a que cada país participa, a Rússia, seguida do Brasil, tem o melhor desempenho, participando de 75 e 73 instituições internacionais, respectivamente. Em seguida, aparecem a China, 71, a Índia, 69 e, bem abaixo, a África do Sul com 58 instituições. Para efeitos comparativos, o país com o maior número de organizações participantes são os Estados Unidos, 81, seguido pela Inglaterra, 75.¹³ O desempenho da Rússia não é surpreendente, dada a condição de superpotência durante a Guerra Fria. Também o caso da África do Sul reflete o longo período de vigência do *apartheid* e o isolamento internacional decorrente. A alta participação

¹³ Cf. CIA Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>).

brasileira em organismos internacionais é função da importância conferida desde o final do século XIX à presença do país nos principais fóruns globais, tendo sido membro fundador das principais organizações internacionais criadas no pós-Segunda Guerra. A importância conferida à participação nas instituições multilaterais tem sido uma constante na política exterior do país, desde então.

A diferença entre o alto grau de internacionalização política do Brasil, comparativamente à econômica pode explicar a ênfase que a política externa atual tem conferido à formação de parcerias de geometria variável cujo principal componente é político-diplomático. Desta perspectiva, as diferenças entre os cinco países, vistas acima, devem ser entendidas como menos importante que as perspectivas de articulação e coordenação internacional conjunta. A principal característica destas novas articulações é que elas são distintas da aliança terceiro-mundista, cujo exemplar mais importante foi o G 77 nas negociações Norte-Sul dos anos 60 e 70. Também não podem ser vistas como exemplares das relações Sul-Sul, ainda que tenham vários aspectos convergentes, uma vez que agregam elementos distintivos a estes dois eixos em que tradicionalmente transitou a política externa brasileira.

As duas próximas seções analisam as articulações políticas do Brasil com os novos polos de poder no contexto da configuração multipolar do sistema internacional, bem como a variação dos participantes destas articulações em função da área temática específica.

4 - Arranjo Cooperativo x Coalizão

Um arranjo cooperativo envolve a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais. Uma coalizão implica na articulação de posições comuns em arenas de negociação no plano global ou regional. Como vimos, uma das características da política externa brasileira atual é o incentivo à constituição destas articulações com países emergentes. Desta perspectiva, o fórum BRIC é uma coalizão entre os quatro países para a defesa de posições comuns na arena financeira global. Não necessariamente esta coalizão se estenderá a outras questões e arenas de negociação como comércio e mudança climática, por exemplo. Também, não necessariamente, a coalizão se transformará em um arranjo cooperativo.

O Fórum IBAS, ao contrário, é tanto uma coalizão no sentido acima, como um arranjo cooperativo. Constituído em 2003, a iniciativa está estruturada em três eixos principais. Dois deles exemplificam o conceito de arranjo cooperativo. São eles, a cooperação entre os três membros em uma vasta gama de intercâmbios técnicos e comerciais e a cooperação trilateral com outros países de menor desenvolvimento relativo. O terceiro pilar está mais próximo de uma coalizão na medida em que implica a coordenação de posições comuns no plano multilateral. De forma um tanto simplificada, os dois primeiros eixos configuram uma instância de cooperação entre países do Sul, daí sua novidade, enquanto o terceiro remete à dimensão política da articulação entre eles no âmbito internacional.

O amplo programa de cooperação, proposto em temas de políticas públicas diversificadas, indica que o Fórum foi concebido para transcender o nível das chancelarias, articulando as respectivas burocracias, representantes dos setores privados e da sociedade civil. Para tanto, foi estipulado que as chancelarias

funcionariam como pontos focais coordenando os diversos setores dentro das respectivas sociedades. Este desenho institucional estabeleceu ampla rede de comunicação com agências especializadas de outros ministérios para a coordenação dos dezesseis grupos de trabalho previstos naquela iniciativa, envolvidos no programa de cooperação que abarca temas diversos como administração pública; agricultura; ciência e tecnologia; comércio e investimentos; cultura; defesa; desenvolvimento social; educação; energia; meio ambiente e mudança climática; saúde; transporte; turismo, entre outros.¹⁴

Diferentemente das iniciativas cooperativas características da fase de regionalismo aberto, a vertente comercial está presente entre várias outras, mas não é, porém, prioritária como anteriormente. Está em curso o processo de elaboração de acordos de preferências comerciais MERCOSUL-Índia e MERCOSUL-SACU (União aduaneira da África Austral), bem como Índia-SACU, com vistas à negociação de um acordo trilateral de livre comércio Índia-MERCOSUL-SACU. Em 2005 foi lançado o Fórum Empresarial adensando-se, desde então, as relações econômicas entre os três países. A África do Sul já é o principal destino das exportações brasileiras para a África, e a Índia é o quarto maior parceiro comercial na Ásia. A parceria tem sido o palco da internacionalização de empresas em setores variados dos três países.¹⁵

Mas o móvel principal da Iniciativa IBAS é sua agenda política similar. Esta dimensão transparece claramente nos dois demais eixos: a cooperação trilateral com terceiros países e a coordenação política internacional. A cooperação Sul-Sul é um elemento distintivo desta parceria, uma vez que, tradicionalmente, as relações de cooperação tendiam a ser estabelecidas com os países industrializados. A dualidade de seus sistemas socioeconômicos, — em que um mesmo campo, saúde e educação, por exemplo, apresentam simultaneamente estrutura semelhante à dos países desenvolvidos e as mesmas carências que caracterizam a infraestrutura social dos países mais pobres —, os faz atores estratégicos na cooperação internacional. Sua vantagem comparativa na cooperação internacional é a existência de um conhecimento comum partilhado entre doadores e receptores, o que não ocorre quando os doadores são países do Norte ou agências internacionais que não detêm o mesmo conhecimento contextualizado com respeito aos recipientes no Sul.

Desta perspectiva, a constituição do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, em maio de 2004, sob a administração do PNUD, foi a iniciativa mais importante no eixo da cooperação trilateral com países de menor desenvolvimento relativo. Uma novidade desta iniciativa é a origem dos recursos proveniente dos três países que contribuem anualmente com US\$ 1 milhão. O primeiro projeto com recursos do Fundo destinou-se ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária na Guiné-Bissau, atividades que representam 70% do PIB daquele país. O Haiti também se beneficiou deste Fundo com um projeto de cooperação na coleta de lixo e a criação de emprego. Novos projetos foram aprovados beneficiando a Palestina, Burundi e Laos, entre outros.¹⁶

A coordenação política no plano internacional, motivação inicial da constituição do Fórum, da perspectiva da África do Sul, aproxima o IBAS do formato de uma coalizão com o alinhamento dos três países em uma série de questões e arenas multilaterais. Uma das motivações para a formação dessa aliança foi a reforma do Sistema das Nações Unidas, em especial de seu Conselho de Segurança na direção da ampliação do número dos membros permanentes. Os três países defendem a tese de que a legitimidade do Conselho depende da ampliação de sua representatividade, a fim de adequar a estrutura decisória do órgão às novas realidades políticas do sistema internacional.

¹⁴ Ver Moura, (2009), Almeida Filho (2009) e Nogueira (2009).

¹⁵ Moura, (2009).

¹⁶ Cf. Moura (2009).

A concertação político-diplomática está lastreada na defesa comum do multilateralismo, replicando o compromisso anterior da coalizão Sul no passado. Além da reforma institucional da ONU, outros dois temas centrais são a promoção na OMC de uma agenda voltada para o desenvolvimento, bem como a implementação das metas acordadas na Cúpula do Milênio, em particular a redução da pobreza e da fome.

A Conferência Ministerial da OMC em Cancun, no México, em 2003, deu grande impulso à Iniciativa IBAS, ainda que não tenha sido um evento em que o Fórum tenha aparecido como entidade própria para atuar na OMC. A criação do G 20, que reunia inicialmente Argentina, Brasil e Índia, fortaleceu o IBAS já que representou uma forma de articulação político-diplomática apoiada não apenas na resistência dos países em desenvolvimento em face da intransigência dos EUA e União Europeia, mas também uma proposta construtiva em torno de uma plataforma comum coincidente com os objetivos da OMC.¹⁷

A formação do G-20, no âmbito da Rodada de Doha, teve um significado muito especial por ter sido a primeira iniciativa de retomada da agenda do desenvolvimento depois da crise da dívida e da perda do dinamismo político do G-77. Sua atuação foi crucial para a renovação da parceria Índia-Brasil na coordenação da ação coletiva dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento.¹⁸ A dinâmica de funcionamento do G-20 ilustra os limites e as possibilidades da coalizão entre países do Sul, como o IBAS, particularmente no caso em que a última incluía países com interesses não totalmente convergentes. Dessa forma, para que a coalizão se mantenha unida, é necessário que os países com incentivos para coordenar a ação coletiva abandonem suas demandas máximas na negociação com os países desenvolvidos, aumentando o custo da liderança da coalizão. Nessas situações, o mínimo denominador comum passa a ser a posição negociadora possível para manter a coesão da aliança¹⁹.

De outra forma, tanto o Fórum IBAS quanto o G-20 não podem ser caracterizados como típicas coalizões Terceiro-Mundista do passado, que tinham por base uma postura defensiva em face dos regimes internacionais. Ambas transcendem o componente idealista do passado e têm posturas que combinam uma dose de revisionismo com propostas construtivas de fortalecimento da governabilidade dos regimes internacionais. No caso de IBAS, que além do componente de coalizão tem também a dimensão de arranjo cooperativo, a novidade é ainda maior. Um componente que claramente diferencia a iniciativa IBAS do movimento terceiro-mundista do passado é seu explícito compromisso com a defesa de instituições e valores democráticos. É neste sentido que se explica a centralidade da construção de uma agenda política comum no plano internacional. Ademais, como arranjo cooperativo, a iniciativa constitui um arcabouço para a cooperação entre países do Sul, em um duplo sentido, mas que converge no sentido da superação do passado colonial, condição comum aos países em desenvolvimento.

Desta forma, no eixo da cooperação entre países de renda média, uma das dimensões do Fórum IBAS, como se viu anteriormente, o desafio é transcender a estrutura centro-periferia do passado em que os laços econômicos ainda são majoritariamente constituídos com os países do Norte.

¹⁷ Esta foi a avaliação dos resultados de Cancun do Chanceler Celso Amorim. Ver Almeida Filho (2009), p. 23-24: "O sucesso alcançado pelo grupo em um cenário negociador tradicionalmente dominado por Bruxelas e Washington serviu, ao atestar a capacidade articuladora de países do Sul, para injetar maior ímpeto e confiança para que o Brasil, a Índia e a África do Sul (todos, aliás, participantes do G-20) levassem adiante o IBAS".

¹⁸ Para análises sobre as coalizões de países do Sul em arenas multilaterais e o papel do G-20, ver Narlikar e Tussie (2004), Hurrell e Narlikar (2006; 2007), Oliveira e Onuki (2007) e Campos (2008).

¹⁹ Para explicação dessa dinâmica e exame do comportamento dos países IBAS no G-20, ver Oliveira, Onuki e Oliveira (2009).

A velha tese dos anos 1960, crítica do adensamento das relações entre os países do Sul reaparece, na atualidade, na forma do ceticismo de alguns com respeito à existência de complementaridades econômicas substanciais que possam embasar projetos de cooperação político-econômico-social. Essas críticas não levam em conta, porém, as profundas transformações econômicas do Sul e a diferenciação acentuada dentro desse grupo de países em função da globalização do capitalismo e de sua inserção diferenciada na economia internacional. Na cooperação trilateral com os países menos desenvolvidos do Sul, o desafio é não estabelecer uma relação centro-periferia clássica, nem repetir o padrão de imposição de condicionalidades políticas e econômicas características da cooperação Norte-Sul.²⁰

Ainda a ser mencionado como desafio das virtualidades positivas e dos desafios dessa iniciativa triangular é a compatibilização das agendas regionais e globais de cada um deles. Seu reconhecimento entre as potências e a participação nos fóruns de governança global – condição necessária para sua contribuição na diluição da estratificação de poder e desconcentração global – dependem, em grande medida, de sua legitimidade no contexto regional e de sua capacidade de coordenação da ação coletiva naquele plano.

No caso da articulação entre os BRICs as diferenças entre seus membros são ainda mais profundas e, para alguns analistas, na dupla condição de não ser potência nuclear e não ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil teria mais a ganhar com a formalização do Fórum. A crise financeira e a ampliação do G 20 financeiro induziram a maior formalização do Fórum exatamente pelo papel destes emergentes na recuperação global. As articulações entre eles não transcenderam a esfera financeira; mas os quatro tem posições comuns no que se refere à desconcentração do processo decisório em organismos como FMI. Não está claro se os entendimentos nesta esfera serão repetidos em outras. As discussões de mudança climática, bem como os impasses da Rodada de Doha sugerem que as coalizões entre os países emergentes tendem a ser de geometria variável de acordo com a temática e o regime internacional em pauta, conforme será visto abaixo.

Em seguida, são analisadas três áreas temáticas: finanças, comércio e meio ambiente e as variáveis articulações político-diplomáticas em cada uma delas, o que confirma a observação acima que cada uma delas comporta coalizões de geometria variável.

5 - Articulação política variável em finanças, comércio e meio ambiente

G-20 Financeiro e reforma do FMI

As negociações no âmbito financeiro têm demonstrado a capacidade dos BRIC de coordenação para o avanço de uma agenda específica. Os resultados mais relevantes para o grupo foram a consolidação do G-20 financeiro em substituição do G-8 e a reestruturação do poder decisório no FMI. Pode-se dizer

²⁰ A cooperação chinesa, em especial na África, tem características distintas. Se, por não exigir um histórico de respeito aos direitos humanos dos países receptores representa uma ameaça para os países do Norte, também pode se constituir em um problema para a cooperação de IBAS uma vez que este arranjo tem por base o compromisso com a democracia.

que a mudança institucional, consequência da atuação daquela coalizão, beneficiou-se da consolidação das capacidades que caracterizaram inicialmente o grupo, após a passagem relativamente segura pela crise de 2008, e da capacidade dos membros de definirem uma agenda específica e coordenarem ações conjuntas para sua implementação. Ainda assim, no âmbito financeiro restam algumas questões de dissenso entre o grupo.

A consolidação do G-20 financeiro ocorreu em meio à crise de 2008. O grupo havia sido formado em 1999, após a crise asiática, como um fórum de ministros de economia e presidentes de bancos centrais para a discussão de questões financeiras. Em novembro de 2008, durante reunião em São Paulo, surgiu a proposta de transformá-lo em um encontro de chefes de Estado em substituição ao G-8. Houve resistências iniciais de alguns países, como a proposta do governante italiano, Berlusconi, de circunscrever o G-8 a um G-13 (incorporando China, Índia, Brasil, África do Sul e México), mas foi ultrapassada pelo reconhecimento da insuficiência do G-8 na reestruturação da economia internacional. A proposta de consolidação do G-20 foi incorporada à agenda dos BRIC, sendo tema central de reuniões bilaterais (Brasil-Rússia, 26/11/2008; Brasil-China, 20/05/2009; IBAS, 15/10/2008) e também do 1^a Reunião de Cúpula dos BRIC em Ecaterimburgo, em junho de 2009.

O reconhecimento da legitimidade do G-20 na coordenação econômica foi impulsionado pelo lançamento de um Plano de Ação anticrise em reunião em Washington, em 15 de novembro de 2008, que sugeriu reformas no FMI, Banco Mundial e Fórum de Estabilidade Financeira como passos para a superação da crise; e pela decisão de injetar US\$ 1,1 trilhão na economia, tomada em cúpula do grupo realizada em Londres, no dia 2 de abril de 2009. Nestes encontros reconheceu-se que as economias emergentes desempenhariam papel relevante na estabilização e que a reforma de instituições deveria espelhar essa nova realidade.

Embora a expansão do G-20 houvesse sido tratada com outros países em desenvolvimento, a crise de 2008 foi precedida pela consolidação do papel dos BRIC como grandes exportadores. Isso lhes permitiu desempenhar um papel destacado na garantia da liquidez, tendo em vista que possuíam um estoque relativamente seguro de reservas internacionais, mesmo em comparação com o G-7. Dessa maneira, na reunião em que se definiu o montante de US\$ 1,1 trilhão para a recuperação da economia, China, Brasil e Rússia anunciaram que contribuiriam, respectivamente, com US\$ 50 bilhões, US\$ 10 bilhões e US\$ 10 bilhões, enquanto a Índia comprometeu-se com o esforço de estabilização, sem, no entanto, anunciar o montante.

A consolidação do G-20 financeiro e o reconhecimento de que a reforma institucional seria uma etapa necessária à superação da crise foram os primeiros passos em direção ao aumento do poder decisório dos BRIC no FMI. A revisão das cotas deve ser concluída até janeiro de 2011, mas duas importantes vitórias foram obtidas: a decisão de que a revisão deverá transferir ao menos cinco pontos percentuais de participação nas cotas aos Países em Desenvolvimento, PEDs, e a garantia do poder de veto dos BRIC na linha de financiamento conhecida como NAB (New Arrangements to Borrow).

A definição de um piso de participação dos PEDs na revisão de cotas ocorreu durante reunião em Pittsburgh, em 25 de setembro de 2009. Os representantes decidiram que na revisão geral de cotas deverá haver uma transferência de, pelo menos, cinco pontos percentuais de participação para os países

Tabela 6 – Reservas internacionais (% das importações de bens e serviços)

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Brasil	60.67	76.72	65.52	54.35	70.69	113.7
China	88.76	90.92	101.3	115.4	125.3	147.9
Índia	89.34	106.4	96.5	72.21	74.16	95.54
Rússia	49.91	70.91	92.45	107.1	141.4	164.9
África do Sul	18.16	15	22.33	27.15	27.34	30.12
Canadá	13.57	12.18	10.18	8.8	8.41	9
Alemanha	8.11	6.54	5.32	4.52	3.59	3.32
França	7.7	6.84	6.74	4.84	6.71	6.25
Itália	9.46	8.41	6.56	5.52	4.83	4.58
Japão	112.6	146	153.8	137.3	131.3	131.6
Reino Unido	8.13	6.87	6.54	5.72	5.33	5.94
EUA	4.86	4.94	4.29	2.71	2.48	2.54

Fonte: Banco Mundial, 2009.

dinâmicos de mercado emergente e em desenvolvimento.²¹ Atualmente, os países em desenvolvimento possuem 40% das cotas, contra 60% dos países desenvolvidos. O acordo representou a maior transferência de cotas na história do fundo.

Ainda antes do término da revisão, os BRIC garantiram poder de veto na linha de financiamento conhecida como NAB, que é um acordo de crédito entre o FMI e um grupo de membros e instituições para prover recursos suplementares em casos de ameaça séria ao sistema monetário internacional. A expansão do poder decisório decorreu da decisão de abril, de elevar, em US\$ 500 bilhões, os recursos do Fundo, por meio de linhas mais flexíveis de crédito como o NAB. Em reunião realizada em Washington, em 25 de novembro de 2009, os 26 integrantes do NAB decidiram elevar para US\$ 600 bilhões o teto de recursos à disposição do fundo, ocasião em que o Brasil anunciou que aportaria até US\$ 14 bilhões ao FMI. Os únicos países que possuem poder de veto nessa linha são os EUA, Japão, União Europeia e agora os BRIC. Na reunião decidiu-se também que o NAB terá caráter temporário, sendo extinto em novembro de 2012, e servirá de base para a revisão das cotas, principal instrumento de financiamento do Fundo, que deverá ser finalizada antes de 2011.

Ainda assim, a realização do poder de veto depende da consolidação dos BRIC como fórum de articulação política, para que não ocorram divergências importantes entre seus integrantes quando o NAB for ativado.

²¹ O FMI adotou recentemente uma nova fórmula para o cálculo das quotas. Segundo a instituição, *"The newly agreed quota formula is a weighted average of GDP (weight of 50 percent), openness (30 percent), economic variability (15 percent), and international reserves (5 percent). For this purpose, GDP is measured as a blend of GDP based on a market exchange rates (weight of 60 percent) and on PPP exchange rates (40 percent). The formula also includes a "compression factor" that reduces the dispersion in calculated quota shares across members.*" (disponível em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>).

Apesar da coordenação dos BRIC, ainda prevalece dissenso entre o grupo a respeito dos níveis das taxas de câmbio. A proposta brasileira para que os desequilíbrios cambiais fossem tratados no plano multilateral, durante reunião de ministros do G-20 Financeiro no dia 07 de novembro de 2009, em Saint Andrews, não foi bem recebida pela China e EUA. Nesse quesito, a complementaridade comercial entre EUA-China e o possível delineamento de um G-2 colocam-se como entraves à expansão da agenda do grupo. O dissenso não impediu que Brasil e China implementassem, em caráter experimental, um mecanismo de compensação comercial sem a intermediação do dólar, que teve início em maio de 2009. O avanço do tema, no entanto, é delicado porque a substituição do dólar como moeda internacional poderia levar à depreciação da moeda americana, com impacto negativo sobre as reservas desses países.

Negociações comerciais

Nas negociações comerciais no âmbito da OMC, a coalizão BRIC foi pouco relevante na definição da posição negociadora de seus integrantes. Nesta área, o principal protagonista foi o G-20, constituído em 2003, coalizão que integra Brasil, Índia, China e África do Sul entre outros países em desenvolvimento. Dessa maneira, dentro do G-20 a articulação dos BRIC foi pouco relevante para a tomada de decisão, especialmente devido a divergências em temas importantes da agenda, que ficaram explícitas na reunião miniministerial de julho de 2008.

A formação do G-20 representou mudança significativa na posição do Brasil nas rodadas multilaterais de comércio. Desde 1986 o país integrava o Grupo de Cairns, que reunia países desenvolvidos e em desenvolvimento, em prol da liberalização agrícola. Em 2003, o Brasil liderou a formação do G-20, que conferiu um caráter Norte-Sul às negociações agrícolas, reunindo países que até então adotavam posturas divergentes nas negociações comerciais, como Índia e Argentina.

A criação do G-20 ocorreu em reação à proposta conjunta dos EUA-UE sobre agricultura, apresentada às vésperas da Reunião Ministerial de Cancun, de 2003, que ameaçou reduzir as ambições da Rodada Doha nas questões agrícolas, em contradição com a "Agenda de Desenvolvimento" adotada no início das negociações. A percepção brasileira de que o grupo de Cairns seria insuficiente para avançar a agenda agrícola começou a desenhar-se quando Austrália, líder do grupo, sinalizou que não se oporia ao entendimento EUA-UE, durante reunião miniministerial realizada no Egito, em julho de 2003. Embora o G-20 incorpore Brasil, Índia, China (e África do Sul), o chanceler brasileiro Celso Amorim ressaltou que a idealização do grupo ocorreu no âmbito do IBAS, durante a Cúpula de Brasília, em junho de 2003, ainda que o IBAS não tenha participado como entidade própria para atuar na OMC.²²

A adesão do Brasil, da África do Sul, da Índia e da China à agenda do G-20 não é homogênea. Existe consenso entre o grupo quanto à necessidade de se reduzir os subsídios à exportação nos países desenvolvidos, mas os três discordam acerca do acesso a mercados. Neste quesito, enquanto Brasil, Argentina e África do Sul ainda participam do grupo de Cairns, favorável à liberalização agrícola, Índia e China são integrantes do G-33, que tem como objetivo proteger os pequenos agricultores dos efeitos da liberalização. De fato, desde a proposta inicial do G-20 o governo brasileiro teve de lidar tanto com a

²²Veiga, Pedro da Motta. Brazil and the G-20 Group of Developing Countries. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm#fntext4

oposição doméstica quanto com reticências da China e da Índia à adoção de uma agenda de liberalização agrícola.

Vale ressaltar que o protagonismo destes países na Rodada Doha tem variado nos diferentes estágios do processo negociador. Após a consolidação do G-20, Brasil e Índia assumiram papel central nas negociações agrícolas. Desde março de 2004 ambos foram incorporados ao que passou a denominar-se “Non-Group-5” (NG-5), que reúne também EUA, UE e Austrália (líder do grupo de Cairns). Os encontros do grupo foram importantes para reduzir o atrito em algumas áreas, como no que tange à redução de subsídios, embora divergências com relação a acesso a mercados tenham permanecido.

As posições divergentes dos emergentes a respeito da liberalização agrícola ficaram claras na reunião miniministerial da OMC realizada em Genebra, em 25 de julho de 2008. Naquela ocasião, o Brasil foi o primeiro a aceitar o pacote de soluções sugerido por Pascal Lamy, diretor-geral da OMC. A proposta foi apresentada pelo G7, grupo constituído por Brasil, Índia, China, Austrália, Japão, Estados Unidos e União Europeia, que se reuniram no chamado salão verde da organização para tentar solucionar impasses das negociações.

No que tange à agricultura, a proposta de Lamy sugeria a redução dos subsídios distorcivos do comércio nos Estados Unidos em 70%, e na União Europeia em 80%.²³ O diretor-geral propunha, ainda, para os países desenvolvidos, uma redução de 70% nas tarifas de importação que estivessem acima do nível de 75% sobre o valor do produto. Apesar disso, esses países poderiam indicar 4% de suas linhas tarifárias como sensíveis e sujeitas, portanto, a cortes menores. Os países em desenvolvimento, por sua vez, teriam a flexibilidade para designar 12% de suas linhas tarifárias agrícolas como “especiais”, devido a questões de segurança alimentar e subsistência, as quais estariam isentas de cortes.

O ponto de maior discordância entre os negociadores foi a proposta apresentada para o Mecanismo de Salvaguarda Especial. De acordo com o mecanismo proposto, os países em desenvolvimento poderiam aumentar suas tarifas de importação 15% acima do valor consolidado caso as importações de produtos agrícolas aumentassem 40% com relação à média dos três anos anteriores.

A aceitação da proposta pelo governo brasileiro gerou críticas de demais membros do G20, que se manifestaram contra o pacote de soluções de Lamy. A Índia considerou pequenas as salvaguardas apresentadas sob o Mecanismo de Salvaguardas Especiais. Kamal Nath, ministro de Comércio da Índia, afirmou que a medida seria essencial para salvaguardar a segurança alimentar dos emergentes. O negociador argentino Alfredo Charadia, por sua vez, disse que a aceitação brasileira ao pacote criou tensão no MERCOSUL. A Argentina, que não compunha o grupo dos sete países escolhidos pela OMC para tentar viabilizar o acordo na última semana, considerou que a proteção a setores industriais sensíveis deveria se estender-se a um maior número de linhas tarifárias. A resposta dos negociadores brasileiros às críticas, tanto de China e Índia como dos demais membros do G20, foi que o grupo não era um fim em si mesmo, e seu objetivo é obter um acordo que destrave a Rodada Doha.

²³ Os EUA reduziram o teto anual de subsídios de US\$ 48 bilhões para US\$ 14,4 bilhões e a União Europeia deveria limitá-los a um máximo de US\$ 22 bilhões.

Meio ambiente

Nas negociações sobre mudança climática a coalizão significativa foi outra: Brasil, África do Sul, Índia e China, como ficou patente na última reunião de cúpula ocorrida em Copenhague, em 2009, durante a 15ª Conferência das Partes. A divergência entre as posições negociadoras dos emergentes teve início com o anúncio brasileiro de metas voluntárias de redução nas emissões, a partir de uma coordenação com a França, e a posterior cobrança para que China e EUA apresentassem compromissos de redução. Durante a Conferência, a divergência foi marcada pelo apoio da delegação brasileira à Proposta de Tuvalu²⁴, que demandava um teto de aquecimento global da ordem de 1,5° C (em vez dos 2° C em pauta), a despeito da oposição dos demais; e pela ausência da Rússia no grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), que negociou com os EUA o compromisso final, devido às perdas que o país esperava com o abandono do Protocolo de Kyoto.

Dessa forma, entre as negociações para a assinatura do Protocolo Kyoto, em 1997, e a COP-15, em 2009, Índia e China mantiveram sua posição reticente de países emergentes e grandes emissores de carbono, enquanto houve o recrudescimento da posição russa, por um lado, e o avanço da posição brasileira, por outro, caracterizando a divergência de posições entre eles. Vale ressaltar a inclusão da África do Sul entre os integrantes do BASIC, embora o país não seja caracterizado como um “grande emissor”, por ter contribuição inferior a 3% para as emissões globais.

Com relação à matriz energética e emissões de carbono, todos os BRIC são grandes emissores e elevaram sua participação nas emissões globais desde a assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997.²⁵ Ainda assim, existem diferenças entre a composição de suas emissões que ajudam a compreender a formação das coalizões em Copenhague, e o porquê de Brasil ter se alinhado à proposta de Tuvalu, um Estado-ilha, enquanto a Rússia não participou das negociações que conduziram ao acordo final.

Em primeiro lugar, a Rússia tem pouco interesse em um acordo pós-Kyoto. A estrutura do Protocolo a favorece porque em 1990, ano base para o cálculo de reduções, a economia da União Soviética era bastante intensiva em carbono e possuía pouca eficiência energética. Além disso, o país possui grandes reservas de combustíveis fósseis que seriam desvalorizadas na transição para uma economia de baixa intensidade de carbono. Por fim, parte das elites e formadores de opinião acreditam que o aquecimento global poderia aumentar as terras cultiváveis do país. Esses são alguns dos motivos pelos quais a Rússia tende a se opor a um acordo que restrinja o uso de combustíveis fósseis no mundo.²⁶ Entre os BRIC, a Rússia é o único que não consta entre os fundadores do Fórum Global de Biocombustíveis, criado em 2007, com o objetivo de aumentar a eficiência na produção, distribuição e consumo dos biocombustíveis em escala mundial.

A China, assim como a Rússia, possui economia altamente intensiva em carbono e com baixa eficiência energética. Atualmente superou os EUA na participação das emissões globais, contribuindo com 20% das emissões, o que a coloca como principal poluidor do mundo. Na última década suas emissões totais cresceram à taxa de 8% ao ano, tendo em vista que sua matriz energética é fundamentalmente baseada em

²⁴ A proposta recebeu apoio do Grupo da África e a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS).

²⁵ China (1°), Índia (4°), Rússia (5°) e Brasil (6°).

²⁶ Viola (2008).

carvão e petróleo. Ainda assim, o último Plano Quinquenal (2006-2010) da China determinou uma reorientação da matriz energética com vistas a reduzir em 10% a emissão de todos os poluentes e controlar a emissão de gases que produzem o efeito estufa (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso e clorofluorcarbono), mediante um plano de investimentos que prevê a construção de 32 usinas atômicas até 2020.

A Índia, por sua vez, é o quarto maior emissor de carbono (em 2008), contribuindo com 7% das emissões globais. Devido à grande população, suas emissões *per capita* são pequenas, embora tenha uma economia bastante intensiva em carbono, devido à baixa eficiência energética. Entre os grandes emissores, a Índia é o país que mais tem aumentado sua participação nas emissões totais, com um crescimento de 10% ao ano, e, por isso, tem sido contrário à adoção de compromissos de redução.

O Brasil possui peculiaridades que lhe permitem construir coalizões tanto com grandes emissores de carbono como com demandantes em questões ambientais. Por um lado, é o sexto maior emissor, contribuindo com 4% do total global. Ainda assim, possui mais de 90% da matriz energética baseada em recursos hídricos e 16% das florestas mundiais, tendo grande importância no ciclo global do carbono. Além disso, a maior parte das emissões brasileiras concentra-se nos setores tradicionais da economia: 60% provém do desmatamento da Amazônia e do Cerrado. Dessa maneira, é o único entre os cinco países com matriz energética pouco intensiva em carbono, o que lhe permitiria alinhar-se à União Europeia, Noruega e Estados-ilha na questão da redução das emissões de gases estufa.²⁷ Além disso, suas emissões estão praticamente estagnadas desde as últimas duas décadas, o que o diferencia dos demais emergentes.

De fato, nesses 12 anos que separam Kyoto de Copenhague, houve mudança significativa nas posturas do Brasil, que liderou a apresentação de metas voluntárias de redução pelos emergentes, e da Rússia, que enrijeceu a posição e se mostrou menos propensa a um acordo pós-Kyoto. China e Índia mantiveram postura semelhante à adotada na década anterior, reticente à adoção de compromissos no curto prazo, embora planos nacionais de redução nas emissões tenham sido anunciados pela China e Índia.

Em 1997 o Brasil havia se alinhado a países emergentes com matriz energética baseada em combustíveis fósseis, como China, Índia, Rússia, México e Indonésia. Naquele momento, a convergência com aqueles países era função de compromissos de política externa, tendo em vista que a matriz energética de base renovável (hidroelétrica e biomassa) e a vasta floresta tropical do Brasil lhe colocavam com capacidade de adotar uma postura de demandeur.

Em Copenhague, o Brasil propôs a meta de chegar em 2020 com o nível de emissão de 2007, de 1.700 toneladas de CO₂/ano. Após o anúncio das metas brasileiras e a pressão dos presidentes Lula e Sarkozy da França, a China também anunciou a proposta de reduzir entre 40% e 45% as emissões de CO₂ por unidade de PIB até 2020. Vale ressaltar, no entanto, que o Brasil possui matriz energética bastante limpa em comparação com a China, ponto que pesa contra a redução das emissões.

O que se nota nas negociações do clima é que a modificação da postura brasileira em 2009 foi resultado do realinhamento das forças políticas domésticas, em função de maior protagonismo do presidente da República, frente aos setores contrários à adoção de compromissos, ao conscientizar-se de que o Brasil possui capacidades materiais para tornar-se líder na questão do meio ambiente.

²⁷ Viola (2002).

6 - Desafios para o Brasil fortalecer suas relações com os novos polos de poder

Uma das principais contribuições do governo Lula foi a restauração da política externa como instrumento da estratégia de desenvolvimento restabelecendo a vinculação que existiu no passado. Neste particular, a aproximação com os novos polos de poder cumpre papel estratégico. Do ponto de vista político e analítico, este movimento não deve ser enquadrado como mera política de prestígio, nem como retorno ao protagonismo brasileiro na liderança do G 77 no passado. Há ponderáveis interesses brasileiros em jogo, tendo em vista a consolidação do capitalismo brasileiro e sua projeção internacional ante as características da geopolítica das nações no século XXI. Como um participante ativo na economia globalizada, mas sem o respaldo da capacidade nuclear-militar dissuasória, por decisão constitucional, o Brasil necessariamente terá de fazer uso da sua capacidade de concertação político-diplomática para fazer valer seus interesses na cena internacional. Esta, aliás, tem sido uma constante da política externa ao longo da história. Por outro lado, a aproximação com os países emergentes tem características distintas que a diferencia da concertação terceiro-mundista do passado, como se buscou demonstrar neste trabalho.

Um dos traços deste movimento de aproximação é seu formato variável não apenas nas modalidades de cooperação implementadas, mas também nas coalizões de formato variável nas diferentes questões e regimes internacionais. IBSA e BRICs protagonizam dois espécimes distintos do mesmo gênero de cooperação com os países emergentes. No primeiro caso, há um forte componente de arranjo cooperativo e o segundo tem características de coalizão. Enquanto tal os desafios para sua institucionalização são distintos como se argumentará em seguida.

No caso da concertação política é bem claro que, contrariamente ao passado, não existe mais um único movimento ou coalizão que possa abrigar os interesses variáveis do Brasil nas diversas arenas internacionais. No caso das questões financeiras, o grupo BRICs demonstrou maior capacidade de articulação e de poder de barganha exatamente por seu tamanho e impacto econômicos e sua capacidade de estímulo à demanda internacional em um momento de aguda crise financeira. A questão que permanece é até que ponto, passado o momento mais grave da crise financeira global, o G 20 financeiro possa permanecer com a centralidade obtida naquele momento, ou ao contrário, ocorrer um movimento de reconcentração do poder decisório em âmbito mais restrito. No caso das questões comerciais, as diferenças no tema da competitividade agrícola entre China e Índia, por um lado, e Brasil, por outro, ficaram claras em 2008 dificultando o entendimento dentro do G 20. Ademais, na medida em que o Brasil valorizava a dimensão política daquela coalizão e estava disposto a arcar com os custos da coordenação política teve que abrir mão de suas demandas máximas em prol da unidade do grupo. Finalmente, no caso de meio ambiente, as diferenças entre o Brasil e a Rússia são consideráveis o que impossibilita uma agenda comum BRIC nesta questão. Se o Brasil é, dos cinco pólos, o mais bem posicionado para um papel de liderança no regime de mudança climática, este último, ao contrário de finanças e comércio internacional, é o mais débil exatamente por não contar com a adesão plena de potências como os EUA.

No caso de coalizões que envolvam países que são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e que dispõem de capacidade bélica nuclear, o Brasil é o parceiro mais frágil, o caso também da África do Sul. Até que ponto este diferencial de poder pode ter impacto em uma atuação revisionista de fato nos fóruns globais? A política externa do governo Lula tem se pautado por implementar uma agenda internacional própria independente das orientações das potências, em particular os EUA. Mas parece haver um limite ao revisionismo brasileiro quando comparado ao comportamento de Índia, China e Rússia. Por sua situação geopolítica, dentro da área imediata de projeção político-militar dos EUA, o Brasil parece ter menor alcance na sua projeção internacional de poder que os outros três.

Por outro lado quando se trata de coalizões como o G 20 que inclui também países de menor desenvolvimento relativo a questão muda de natureza. Até que ponto as diferenças de peso exportador e econômico entre o Brasil e os últimos pode obstaculizar o tradicional papel de mediador dos interesses dos países em desenvolvimento pelo Brasil? Alguns dos temas negociados na Rodada de Doha apontam nesta direção. É o caso, por exemplo, do tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento e as pressões dos países desenvolvidos por medidas de "gradação" dos mais desenvolvidas destes benefícios. Para alguns analistas, o maior desempenho exportador brasileiro juntamente com a ambição de exercer papel protagônico nas negociações comerciais, "torna-se crescentemente incompatível com a permanência do país na categoria dos 'em desenvolvimento' e, principalmente, com sua aspiração de permanecer como representante dos países em desenvolvimento nos foros multilaterais".²⁸

A outra modalidade, na linha de arranjos cooperativo como IBAS, coloca desafios de outra natureza. De um lado, esta iniciativa ilustra bem a feição nova do Brasil como país emergente na medida em que não apenas desenvolve uma agenda própria de cooperação trilateral em diversos temas, como atua como doador na cooperação com países de menor desenvolvimento relativo. A participação da sociedade civil em várias destas iniciativas e o envolvimento de diversas agências governamentais é por si uma novidade. A internalização no plano doméstico de iniciativas de política externa, como consequência da constituição de IBAS, gera três novos desafios para a política internacional do país. Em primeiro lugar, a necessidade de extrair e mobilizar recursos da sociedade para adensar a cooperação. Outra consequência, diz respeito às maiores exigências de coordenação inter-burocrática função do alargamento temático e adensamento da cooperação. Finalmente, a ampliação do componente doméstico na política externa tem como consequência sua inevitável politização. Neste sentido, as orientações de política externa ficam mais sujeitas ao realinhamento político-partidário em função das mudanças periódicas de governo.

A despeito dos eventuais desafios internacionais e domésticos, resultantes do adensamento das relações do Brasil com os polos de poder, não há dúvidas que o país cumpre os requisitos para que possa ser considerado um poder emergente. Suas capacidades materiais e simbólicas os diferenciam dos demais países em desenvolvimento. A política externa do governo Lula tem sido consistentemente pró-ativa nos planos multilateral e regional e o novo patamar

²⁸ Motta Veiga e Rios (2009), p. 17.

internacional do país é reconhecido pelas potências e pelos semelhantes. Na medida em que o país muda seu status internacional o principal desafio passa a ser o papel que irá desempenhar nos fóruns globais de negociação seja de revisionismo soft, seja de stakeholder. A resposta depende não apenas do contínuo incremento de suas capacidades materiais e simbólicas, mas da continuidade do compromisso das elites governantes e da sociedade com a estratégia atual da política externa.

7 - Referências bibliográficas

- ALDEN, C. e Vieira, M.A. (2009). "Índia, Brasil e África do Sul, uma Parceria Duradoura? Avaliando o Papel da Identidade na Iniciativa IBAS", trabalho apresentado no seminário internacional, *Novos Caminhos no Sul? Uma Avaliação da Importância do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) para as Relações Internacionais*. IUPERJ, Rio de Janeiro, 23-24 de junho.
- ALMEIDA FILHO, J.G. de (2009). *O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Análise e Perspectivas*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- CAMPOS, T.L.C. (2008). "A Rodada de Doha: Dificuldades e Avanços nas Negociações Agrícolas entre Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento", *Análise de Conjuntura OPSA*, no. 11.
- DEWITT, D. e CHRISTIE, R. (2007). "Los Poderes Medios y la Seguridad Regional", in J. Tokatlian (org.), *India, Brasil y Sudáfrica: El Impacto de las Nuevas Potencias Regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- DUPAS, G. (2006). "África do Sul, Brasil e Índia: Divergências, Convergências e Perspectivas de Alianças", in F. Villares (org.), *Índia, Brasil e África do Sul: Perspectivas e Alianças*, São Paulo, Editora UNESP.
- EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- FLEMMES, D. (2009). "Lideranças Contestadas na América do Sul, Sul da Ásia e África Sub-Sahariana. Por que os Seguidores de Índia, Brasil e África do Sul Questionam as Lideranças Regionais?", trabalho apresentado no seminário internacional, *Novos Caminhos no Sul? Uma Avaliação da Importância do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) para as Relações Internacionais*. IUPERJ, Rio de Janeiro, 23-24 de junho.
- FIORI, J.L. (2007). "A Nova Geopolítica das Nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul", *Oikos*, no. 8, ano VI.
- GEREFFI, G. e WYMAN, D.L eds. (1990). *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, Princeton University Press.
- GUIMARÃES, S.P. (2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- HIRST, M. (2006). "Intermediate States, Multilateralism and International Security", in A.C. Vaz (org.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília, Editora da UnB.
- HURRELL, A. et. al (2009). *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro, FGV.
- HURRELL, A. e NARLIKAR, A. (2007). "Negotiating Trade as Emerging Powers", International Research Institute of Stavanger, IRIS.
- _____. (2006). "A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations", *Global Society*, vol. 20, no. 4.

JAFFRELOT, C. (ed.) (2009). *The Emerging States: The Wellspring of a New World Order*, Nova York, Columbia University Press.

LESSA, A.C.; COUTO, L.F. e FARIAS, R. S. (2009), "Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)", *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 52, no. 1.

LIMA, M.R.S. de e HIRST, M. (2009). "A Iniciativa IBAS e a Cooperação Sul-Sul: Desafios Intelectuais e Possibilidades Políticas", in M.R.S. Lima e M. Hirst (orgs.), *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e Oportunidades para Novas Parcerias*, São Paulo, Paz e Terra.

LIMA, M.R.S. de (2007). "Brasil como País Intermédio: Imprecisión Conceptual y Dilemas Políticos, in J. Tokatlian (org.), *India, Brasil y Sudáfrica: El Impacto de las Nuevas Potencias Regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.

----- (1986). *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Policy, Trade and Itaipu*. Tese de Doutorado, Nashville, Vanderbilt University.

MOURA, G.F.G. de (2009). "O Diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS", in IBAS, III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – III CNPEPI, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

MOTTA VEIGA, P. da e RIOS, S.P. (2009). "O Brasil na OMC e a Governança do Sistema Multilateral", *Breves Cindes*, no. 12, janeiro.

NARLIKAR, A. e TUSSIE (2004). "The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO", *World Economy*, vol. 27, no. 7.

NOGUEIRA, J.L.M. (2009). "Articulação Interna Brasileira para a Implementação das Políticas Resultantes da Iniciativa IBAS", trabalho apresentado no seminário internacional, *Novos Caminhos no Sul? Uma Avaliação da Importância do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) para as Relações Internacionais*. IUPERJ, Rio de Janeiro, 23-24 de junho.

OLIVEIRA, A. J. N de; ONUKI, J. e OLIVEIRA, E. de (2009). "Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Países Intermediários e o Caso IBAS", in M.R.S. Lima e M. Hirst (orgs.), *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e Oportunidades para Novas Parcerias*, São Paulo, Paz e Terra.

OLIVEIRA, A.J.N. de e ONUKI, J. (2007). *Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: Países Intermediários e a Coalizão IBSA*. São Paulo, Mídia Alternativa Editora.

SAHNI, V. (2007). "Ancla Flotante o Plataforma de Lanzamiento? Dinámica Regional de los Poderes Emergentes", in J. Tokatlian (org.), *India, Brasil y Sudáfrica: El Impacto de las Nuevas Potencias Regionales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.

SENNES, R.U. (2006). "Brazil, Índia and South África: Convergence and Divergence in Intermediate Countries' International Strategies", in A.C. Vaz (org.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: Índia, Brazil and South Africa*. Brasília, Editora da UnB.

TENG, C-C. (2007). "Hegemony or Partnership: China Strategy and Diplomacy Toward Latin America", in J. Eisenman; E. Heginbotham e D. Mitchell (eds.), *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-first Century*. East Gate Books.

VIOLA, E. (2008). "Perspectivas de Governança e Segurança Climática Global", *Plenarium*, v. 5, p. 78-97.

VIOLA, E. (2002). "Brazil in the International Politics of Global Governance and Climate Change". In: 2002 *International Studies Association Annual Convention*, New Orleans.