

- 1 A Rio+20 e a participação da sociedade civil
Carina Costa de Oliveira
- 4 A avaliação de impactos como ferramenta para uma boa prática regulatória
Anna Camboim
- 6 Energias limpas: do discurso oficial aos incentivos econômicos e legais
- 8 Diversificação de exportações e mudanças climáticas: superando limitações
Jodi Keane
- 10 O investimento direto brasileiro na África: características, condicionantes e perspectivas
Roberto Iglesias
Katarina Costa
- 12 O Brasil e a nova geografia da inovação
Jorge Arbache
Andrea Goldstein
Felipe Marques
- 13 A política comercial dos BRICS com seu entorno e os efeitos para o Brasil
Renato Baumann

A Rio+20 e a participação da sociedade civil

Carina Costa de Oliveira*

Um dos maiores desafios da Rio+20 é garantir a efetiva participação da sociedade civil nas discussões dos documentos preparatórios para a Conferência. Essa participação tem sido desordenada e pouco efetiva na influência e produção dos documentos oficiais. Este artigo busca desenvolver essa problemática, sob o argumento de que esse quadro pode ser explicado pela ausência de critérios claros para garantir tal participação e pela dificuldade da própria sociedade civil em se articular.

A quantidade e a diversidade de atores dificulta a participação organizada da sociedade civil, a qual engloba, entre outros atores, empresas, comunidades indígenas, academia, sindicatos, jovens e mulheres. Cada um destes atua em setores diferentes, os quais estão diretamente ligados aos temas da Rio+20 - tais como siderurgia, construção e academia.

A inexistência de regras claras sobre a forma de participação da sociedade civil diminui sua capacidade de influenciar os debates. Nesse sentido, a Rio+20 é um laboratório de experiência que pode suscitar a necessidade de normas mais específicas, que possam garantir a participação efetiva da sociedade civil em processos futuros de negociação de documentos oficiais.

Para tanto, é necessário observar: i) o contexto da participação desordenada da sociedade civil na Rio+20; ii) a falta de critérios para garantir a efetiva participação da sociedade civil; iii) as dificuldades da própria sociedade civil

em se articular para contribuir com debates; e iv) a necessidade de regras que garantam a efetiva participação.

A (desordenada) participação da sociedade civil na Rio+20

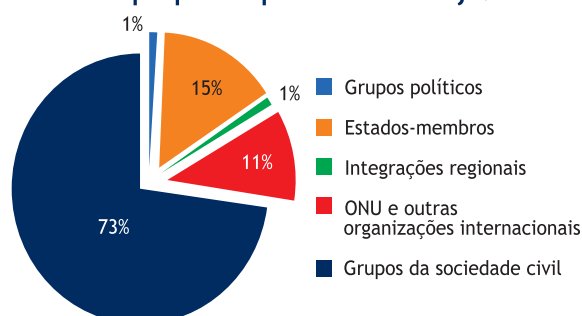
Até o dia 1º de novembro de 2011, foram apresentadas 677 propostas para a elaboração do *Draft Zero* para as negociações da Rio+20, após uma chamada realizada no site da Organização das Nações Unidas (ONU) especialmente dedicado à Conferência¹. A chamada foi realizada com mais de seis meses de antecedência do prazo final.

Mais de 450 representantes da sociedade civil - denominados *major groups* - enviaram recomendações. De acordo com o site da ONU², os Estados contribuíram com 100 propostas (15% do total); os grupos políticos (como o G-77+China) com 5 (1% do total); as integrações regionais com 5 (1%); a ONU e outras organizações

Você sabia?

Que grupos da sociedade civil responderam por 73% das recomendações enviadas ao Comitê Preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (também conhecida como Rio+20), no processo de consultas referentes ao documento Zero Draft, que servirá de base para as negociações do referido encontro?

Total de propostas para o Zero Draft: 677



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.
Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/compdocument.html>>.



International Centre for Trade
and Sustainable Development

Editorial

Estimado(a) leitor(a),

Em meio à incerteza derivada tanto da situação econômica global quanto da ausência de compromissos multilaterais expressivos na área ambiental, a comparação entre as estratégias empregadas pelos Estados tem ganhado destaque considerável. Outros atores, como os grupos organizados da sociedade civil e as empresas, também merecem atenção, já que podem propor caminhos alternativos para o tratamento dos desafios contemporâneos.

Tendo em vista essa realidade, nosso artigo de abertura, assinado por Carina Costa de Oliveira, aborda a participação da sociedade civil nas discussões anteriores à Rio+20. Sua principal conclusão é a de que a ausência de critérios claros para organizar essa atuação, somada aos problemas de articulação observados, explicam a limitada influência dos grupos da sociedade civil na produção de documentos oficiais.

Em um momento em que medidas protecionistas são cogitadas por diversos países, Anna Camboim trata da avaliação de impactos, demonstrando a sua centralidade para o estabelecimento de uma norma técnica. Conforme mostra o texto, tal exercício exige um olhar preocupado com um considerável conjunto de variáveis, a fim de assegurar um equilíbrio na função regulatória dos Estados.

Inspirado na experiência de três protagonistas no tema - China, Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia (UE) -, o editorial deste número aborda o processo de consolidação das políticas de promoção às energias limpas, considerando três estágios: a afirmação do discurso oficial, a fixação de metas e o estabelecimento de incentivos. Já Jorge Arbache, Andrea Goldstein e Felipe Marques discutem a importância crescente dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para os países emergentes. A experiência brasileira constitui o foco da análise, a fim de identificar as potencialidades e as limitações do país na (nova) geografia da inovação.

Ainda, este número do *Pontes* traz duas análises voltadas à África. Com base na percepção de empresários brasileiros, Roberto Iglesias e Katarina Costa enumeram as principais barreiras para o investimento naquele continente - entre as quais a instabilidade institucional, a falta de mão-de-obra e de infraestrutura. Jodi Keane, por sua vez, preocupa-se com a influência do regime de mudanças climáticas sobre as estratégias de diversificação produtiva dos Estados africanos menos desenvolvidos.

Finalmente, Renato Baumann argumenta que as preferências comerciais obtidas no nível regional pelos outros países BRICS - Rússia, Índia, China e África do Sul - podem acarretar dificuldades crescentes para a inserção de produtos brasileiros nessas porções do globo. Em outras palavras, eventuais ganhos de produtividade do Brasil seriam anulados pela existência de tarifas superiores às estabelecidas para outro país emergente.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

internacionais com 74 (11% do total); e os *major groups* com 493 (73% do total). Mesmo que tenha existido uma chamada aberta para propostas - o que já é um grande avanço -, essa participação não foi realizada de forma ordenada.

Os *major groups* contribuíram com propostas na interface dos temas centrais da Conferência (economia verde e governança para o desenvolvimento sustentável) com áreas como energia, comércio, cidades, tecnologia, oceanos, consumo e produção. As organizações estendem-se de uma organização não-governamental (ONG) que protege montanhas³ até associações de carvão⁴.

Finalizado o prazo de envio das propostas, os *major groups* foram divididos em sete diferentes setores: negócios e indústria; indígenas; comunidade científica e tecnológica; crianças e jovens; mulheres; agricultores; trabalhadores e sindicatos⁵. Essa divisão dos *major groups* - cuja metodologia deve ser objeto de um debate mais aprofundado - foi realizada apenas posteriormente à chamada de propostas.

A definição dos núcleos temáticos dos *major groups* também ocorreu apenas em um momento posterior à chamada. Isso dificultou a organização dos setores sem um entendimento apurado acerca de “economia verde” e “marco institucional para o desenvolvimento sustentável”. Dessa forma, a qualidade e a profundidade das propostas foram comprometidas pela falta de especificidade e precisão dos temas para o público médio.

O resultado foi uma participação desordenada e pouca efetiva. Embora os *major groups* tenham respondido pela maior parte das propostas (73%), o *Draft Zero* para as negociações reflete muito mais a proposta dos 15% sujeitos de direito⁶. À luz dessa lacuna, é pertinente indagar a forma com que a participação da sociedade civil foi organizada e promovida no contexto dessa consulta pública, conforme será analisado a seguir.

A falta de critérios voltados a uma participação efetiva

A falta de critérios para as chamadas de participação da sociedade civil diminui a capacidade dessas propostas de influenciar os debates. É possível apontar dois critérios que seriam fundamentais nesse sentido: a apresentação de temas mais precisos e a divisão das propostas por setores desde o início do processo de consultas.

Não há como existir uma participação efetiva da sociedade civil em debates pautados em temas muito abstratos - como economia verde e desenvolvimento sustentável. Até hoje, não existe uma formulação clara sobre desenvolvimento sustentável⁷, ou mesmo sobre economia verde. A noção de desenvolvimento sustentável é utilizada tanto para justificar políticas públicas como para ilustrar o comportamento cívico de uma empresa e para mobilizar o cidadão a cuidar do planeta. Com relação à economia verde, o termo tem sido analisado como uma resposta às múltiplas crises que o mundo tem enfrentado em temas como clima, alimentação e crescimento econômico⁸.

O problema é que, quando se trata de garantir direitos e de implementar políticas que pretendam conectar os aspectos ambientais, sociais e econômicos, a vinculação a uma expressão abstrata imobiliza todo o seu potencial. Cada setor (como as indústrias e os sindicatos) possui peculiaridades. Sendo assim, o conceito ou o princípio da “economia verde” poderia ser implementado de uma maneira mais efetiva se fosse baseado em exemplos específicos de como cada setor poderia integrar os aspectos econômicos, sociais e ambientais em suas atividades. Com isso, cada setor poderia ter apresentado propostas mais concretas com relação a seu âmbito de atuação.

O segundo critério proposto decorre da necessidade de fomentar a organização da sociedade civil. A partir do momento em que há uma chamada para que a sociedade civil contribua com a análise de um tema específico (como de profissionais de ciências sociais para tratar de temas como a inserção das comunidades indígenas no processo decisório), esse fato é um incentivo para que os atores de setores específicos que trabalhem com esse tema se organizem em rede. Este último critério decorre da percepção de que a própria sociedade civil enfrenta dificuldades para se articular e para contribuir em processos de consultas.

As dificuldades de articulação

A capacidade de articulação dos setores da sociedade permite uma participação mais qualificada, capaz de influenciar os processos de decisão. Essa percepção pode ser observada em dois exemplos: a experiência com o Fórum de Sustentabilidade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre a Rio+20⁹; e a participação na rede “The Access Initiative” (TAI).

O Fórum de sustentabilidade da FGV Rio+20 é um *site* de debates cujo objetivo é fomentar as discussões sobre os temas da Conferência. A expectativa do evento era articular diversos setores da sociedade civil (como empresas, comunidades indígenas e academia) e, com esse fim, houve uma ampla divulgação da iniciativa, além de ter sido criado um fórum aberto a todos na Internet.

No entanto, apenas juristas - e aqueles interessados em temas de sustentabilidade -, alguns membros de ONGs e estudantes de direito participaram de fato do debate. Considerando que o *site* foi lançado por um Programa em Direito em Meio Ambiente (PDMA), no âmbito de uma Escola de Direito (FGV Direito Rio), parece plausível supor que somente aqueles que se sentiam “pertencentes” a esse setor tiveram interesse em participar do debate.

Desse modo, embora não tenha sido cumprido o objetivo inicial de fazer recomendações com base em diversos setores, houve um resultado positivo: foi elaborada uma proposta com mais de 200 recomendações para o Secretariado da Rio+20. Esse resultado bem-sucedido está associado à especificação, no *site*, de mais de 70 temas relacionados à ideia de economia verde, bem como de esforços voltados a esclarecer o que constitui o marco institucional para o desenvolvimento sustentável.

Cabe destacar que essas propostas foram integradas com a atividade de uma rede de juristas coordenada pelo *Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE)*¹⁰. Participaram desse trabalho juristas da Europa, África, Ásia, América do Norte e América do Sul, cuja interação culminou com a elaboração de uma proposta com mais de 400 recomendações para o Secretariado da ONU e cerca de 200 páginas.

O segundo exemplo de possível articulação da sociedade civil envolve a militância por um tema específico. A rede TAI é formada por diversos setores que reivindicam a implementação do princípio 10 da Declaração do Rio, que estabelece o compromisso dos governos em garantir aos cidadãos o acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais¹¹. Trata-se de uma coalizão global composta por 150 organizações da sociedade civil, entre centros de pesquisa e ONGs, que trabalham com diversos temas (direitos humanos, meio ambiente e agricultura¹², por exemplo). O Secretariado Global da TAI é coordenado pelo *Think Tank World Resources Institute (WRI)*, situado em Washington DC. No Brasil, a rede é representada pelo PDMA.

Para a Rio+20, a rede logrou mobilizar seus membros para propor recomendações referentes à implementação do Princípio 10¹³. No âmbito nacional, a TAI promoveu a campanha “3 Demandas” (ou “3D”), dentro da qual cada integrante da rede elaborou 3 reivindicações relacionadas ao princípio 10, com a ambição de que estas fossem implementadas em seu país de origem¹⁴.

Ainda, as organizações da América Latina têm se reunido constantemente para que, além dos pedidos realizados junto a seus governos, exista um resultado formalizado mediante uma convenção pautada no princípio 10, no âmbito da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) ou da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A partir do momento em que há uma organização setorial (como a de juristas) ou uma organização da sociedade civil por tema específico (como o caso da implementação do princípio 10), são ampliadas as capacidades de argumentação e influência na redação de documentos oficiais. No entanto, como muitos setores não dispõem de recursos financeiros ou institucionais para preparar recomendações, é preciso que as organizações internacionais ou os governos que abrem chamadas para a participação da sociedade civil facilitem esse processo.

A necessidade de regras que promovam a efetiva participação

Para que exista uma participação mais efetiva e organizada da sociedade civil, é preciso que os governos nacionais ou as organizações internacionais que realizam processos de consultas junto à sociedade civil façam chamadas sobre temas específicos, com a identificação de setores que estariam diretamente envolvidos com o tema. Quanto mais específico o tema - por exemplo, cidades sustentáveis -, fica mais evidente como deve ser respondida a chamada.

Além disso, a indicação de setores que poderão estar diretamente envolvidos com o tema (como as indústrias ou os sindicatos) pode fomentar a própria organização da sociedade civil em redes, para que as propostas possam influenciar os debates.

* Professora e pesquisadora do PDMA da FGV-Direito Rio. Doutora em Direito Internacional pela Paris II - Panthéon Assas.

- Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.html>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/compdocument.html>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=291&type=12&menu=20&str=Mountains>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=69&type=510&menu=20&template=529&str=Mining>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/rio20/comp_mgs.html>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Observar, por exemplo, a proposta dos Estados Unidos da América (EUA) com relação ao marco institucional internacional para o desenvolvimento sustentável e o que foi apresentado como proposta para o tema no Draft Zero.
- O conceito de desenvolvimento sustentável, teoricamente positivado no Princípio 3 da Agenda 21, trata de “atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações atuais e futuras”. A grande questão é: de quem seriam essas necessidades? Quais seriam essas necessidades? Uma pequena pista para a construção da juridicidade do termo ocorreu na decisão de 2005 da Corte Permanente de Arbitragem da Haia, que teve como Partes a Holanda e a Bélgica. A Corte ponderou o direito da Bélgica de construir uma ferrovia, garantida por um tratado de 1939, com o direito de a Holanda demarcar áreas de proteção ambiental. Os custos foram equilibrados entre as partes para que a sociedade pudesse ter acesso ao transporte, para que a empresa pudesse realizar o seu empreendimento e para que o meio ambiente fosse protegido.
- De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a economia verde resultaria no desenvolvimento do bem-estar e da equidade social, visto que reduz os riscos ambientais e a escassez ecológica.
- Disponível em: <<http://riomais20.diretorio.fgv.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/56SubmissionRio20.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Disponível em: <<http://www.accessinitiative.org/>>. Acesso em: 19 mar. 2012.
- Para ver todos os membros, acessar: <<http://www.accessinitiative.org/partners?page=2>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Disponível em: <<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=306&menu=20>>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- Para ver as propostas apresentadas ao Brasil, ver: <<http://diretorio.fgv.br/node/1547>>. Acesso em: 16 mar. 2012.

A avaliação de impactos como ferramenta para uma boa prática regulatória

Anna Camboim*

Este artigo discute a importância da avaliação de impactos para uma boa prática regulatória, principalmente no contexto da crise econômica, em que a regulação tem sido praticada como uma intervenção governamental pontual, com vistas a solucionar questões específicas de determinado setor. A análise busca oferecer, ainda, subsídios voltados a reduzir custos administrativos em benefício da produtividade e da competitividade das empresas.

Durante as rodadas de negociação do GATT até o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), houve uma significativa redução tarifária nas transações comerciais globais, fazendo com que os regulamentos técnicos passassem a ser usados como ferramentas para a proteção de mercados. Essa nova realidade ensejou o aprimoramento do Código de Normas - criado no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), 1947 -, que evoluiu para o atual Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT, sigla em inglês).

Foi neste contexto que a discussão sobre boas práticas regulatórias ganhou espaço nos fóruns internacionais, introduzindo a questão da avaliação de impactos regulatórios como atividade essencial para todas as autoridades dos países envolvidos. Com isso, passou-se a exigir a fundamentação sistemática das decisões adotadas para a implementação das políticas públicas. A avaliação dos impactos econômicos, sociais e ambientais provocados pelas determinações estabelecidas em instrumentos legais (e, portanto, de caráter obrigatório - tais como regulamentos técnicos e procedimentos de avaliação da conformidade) passou, portanto, a ser recomendada pela OMC e a integrar os processos regulatórios mundiais.

Se, no início, uma das motivações para a implantação da avaliação de impactos regulatórios era a diminuição da carga regulatória¹, a atual crise econômica internacional ratifica que o ideal não é o Estado benevolente nem o Estado Regulatório, mas sim um estado que intervenha com precisão e lide com medidas que resguardecam seus mercados de práticas desleais sem, no entanto, deixar de estimular o comércio e promover o avanço tecnológico. Atualmente, a regulação é vista como uma forma de intervenção governamental pontual, que objetiva a solução de questões específicas em um setor determinado, quando o próprio setor não consegue operar de forma eficaz. Na medida em que os mercados regulados apresentam a correção da questão isolada, confirma-se o tipo de resultado alcançado. Contudo, no contexto atual, em que redes imbricadas constituem o ambiente das atividades humanas, a solução de um problema por meio de regulação técnica pode representar a criação de outros tantos problemas.

A regulação é uma atividade complexa, na qual cada elo deslocado em uma cadeia pode provocar mudanças significativas na sua composição. Para fins ilustrativos, Donald Macrae, que integra a Comissão para a Melhor Regulação do Reino Unido, fez uma analogia com a floresta amazônica: o bioma foi apresentado como um sistema complexo, sujeito a adaptações decorrentes de mudanças que podem transformá-lo em outro sistema. Significa dizer que, diferentemente de uma máquina, que pode ser desmontada e novamente montada e ainda permanecer a

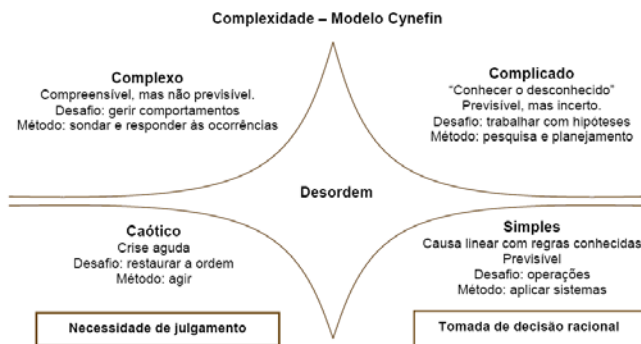
mesma máquina, a floresta amazônica jamais será a mesma se determinada espécie de planta ou animal for extinta. Seu ecossistema se adaptará e passará a ser constituído de outra maneira. O mesmo ocorre com a alteração que uma nova medida regulatória provoca nos sistemas econômico, social e ambiental de um país: se equivocada, o dano pode ser irreversível.

Com este pensamento, alguns países se adiantaram e iniciaram trabalhos voltados ao aprimoramento de seus processos regulatórios, como foi o exemplo, o Reino Unido. Se inicialmente, os estudos focaram nos impactos econômicos; posteriormente, foram agregadas as questões ambientais e sociais. A partir disso, constatou-se que a avaliação de impactos deveria ser tão ampla quanto possível, passando a uma abordagem global. O procedimento passou a ser denominado "Avaliação de Impactos", uma vez que, em muitos casos, os instrumentos potenciais na geração de impactos não se limitam a regulações, mas podem surgir na forma de códigos de boas práticas e outros instrumentos de orientação, sejam eles de origem pública ou privada.

O Brasil vem demonstrando preocupação com o tema e tem adotado a avaliação de impactos como parte do processo de regulação nacional. Assim, com o intuito de promover as melhores práticas regulatórias no país, foi lançado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), que já atua com a participação das principais autoridades reguladoras brasileiras. Suas ações são voltadas basicamente às atividades de capacitação e treinamento, oferecendo cursos aos agentes reguladores para compreensão e implantação da avaliação de impactos em seus respectivos processos regulatórios².

Contudo, a avaliação de impactos é mais que uma ferramenta ou abordagem: trata-se de uma forma de pensar e agir na busca pela melhor decisão sobre uma regulação. É importante ressaltar que a avaliação de impactos não é a solução de um problema, nem a decisão em si, mas contribui para avaliar o seu alcance, na medida em que promove o conhecimento sobre a complexidade envolvida nas questões relacionadas à regulação e oferece um método para a coleta de dados e para consideração dos prós e contras da proposta em análise.

A consideração inicial a ser feita sobre o problema passa pela identificação das dificuldades a serem enfrentadas na busca pela melhor solução. A definição quanto à complexidade da situação é fundamental para a escolha da abordagem a ser adotada. Nem sempre a regulação é a melhor solução. O modelo Cynefin³, usado como estrutura para a tomada de decisão, pode ser aplicado a esse contexto:



Os benefícios de uma avaliação de impactos estão relacionados a: melhoria da compreensão dos impactos reais de uma proposta de regulação, incluindo seus benefícios e custos; integração de objetivos múltiplos de uma política governamental; aprimoramento da transparência e das fases de consulta; e prestação de contas do governo para com a sociedade.

Para atingir seus objetivos, é aconselhável que a realização da avaliação de impactos seja feita em três etapas. A etapa inicial é preparada no momento em que a proposta de regulação é apresentada, para se decidir sobre o prosseguimento na elaboração da proposta. Num segundo momento, é feita uma avaliação parcial, realizada antes do processo de consulta às partes interessadas sobre a proposta de regulação e cujo relatório deve ser anexado à documentação em análise acerca da proposta de regulação. Por fim, a terceira etapa, considerada completa, dado que é efetuada ao final do processo de elaboração da regulação e inclui uma análise detalhada e minuciosa dos resultados do processo de consulta às partes interessadas.

Para a realização de uma avaliação de impactos regulatórios completa, questões específicas devem ser atendidas. Para isso, são estabelecidos sete estágios, que contemplam um conjunto de perguntas, descritas sinteticamente a seguir:

- proposta e efeito desejado: é preciso descrever claramente os objetivos pretendidos, incluindo-se, preferencialmente, os mensuráveis, e de que forma essa proposta contribuirá para os objetivos mais amplos relativos a políticas de governo.
- problema político: as causas do problema devem ser claramente explicitadas para não haver confusão entre sintomas e causas. Qual a gravidade, real ou potencial? Cabe análise de riscos? A quantificação do problema no momento escolhido auxilia a definir a resposta apropriada em relação a custos e pode auxiliar a corrigir a percepção pública? Quais são as partes interessadas e como elas percebem o problema?
- opções: devem ser descritas as várias opções consideradas. A opção pela não-ação sempre deve ser considerada, bem como alternativas à regulação. Se a intervenção direta for considerada, qual a melhor opção: uma nova regulação ou a adaptação de uma regulação já existente? Deve ser implantada em parceria com outro órgão? Deve ser outro instrumento de lei, diferente de regulamento? O governo deve interferir? E se a intervenção indireta for considerada, no sentido de criar um clima para a mudança, quais as opções? Elaborar norma técnica? Devem ser criadas campanhas educativas e de informação? Devem ser desenvolvidos guias de boas práticas? Ou políticas de incentivos (financeiros ou outros)?

- avaliação: é preciso reunir evidências e realizar análises. Quantificar, avaliar e custear. Estabelecer critérios.
- consultas: definir a modalidade de consulta (questionários, entrevistas etc.). Definir partes interessadas e se há necessidade de segmentar os públicos. Há necessidade de realizar consultas junto ao público em geral? Considerar como é feita a consulta, com quem, quando e por quê. Quais os meios, via Internet, reuniões técnicas, abertas ao público?
- cumprimento: existe código ou política para entrada em vigor? Quem será responsável pela entrada em vigor e fiscalização? Estão preparados? Os custos relacionados foram considerados? Qual o nível real de cumprimento esperado? É mandatório para todos ou serão permitidas exceções? Há resistência quanto à medida ou há aceitação? Qual a importância de divulgar os infratores para punição? Quais as penalidades proporcionais e efetivas?
- monitoramento e avaliação: como o impacto da regulação será monitorado, avaliado e revisado periodicamente? Mais algum órgão será envolvido? Quem será responsável? É importante? Por que fazer isso? Existe prazo específico para vigência? A medida funciona conforme o esperado? Há indicadores específicos a serem considerados ou persistem os problemas?

É comum que impactos mais significativos sejam de difícil mensuração. Por isso, o nível de detalhes deve ser proporcional ao tempo e aos recursos disponíveis. As principais questões a serem tratadas no escopo de uma avaliação de impactos dizem respeito à quantificação de custos e benefícios, ao uso de valoração econômica, à consideração de impactos não quantificáveis, à apresentação dos impactos clara e separadamente, à transparência no tratamento dos dados (por exemplo, daqueles que envolvem incertezas, riscos ou suposições) e à qualidade dos dados.

Em um momento de crise, a avaliação de impactos oferece um conjunto de ações voltadas para a melhor prática reguladora, que pode resultar na redução de custos administrativos que beneficiam a produtividade e a competitividade das empresas, tornam os serviços públicos mais eficientes e acessíveis, as organizações mais prósperas e produtivas, contribuindo para que a sociedade desempenhe adequadamente seus direitos e responsabilidades.

Acima de tudo, é preciso entender que a avaliação de impactos não deverá, necessariamente, fornecer todas as respostas. Conforme coloca Macrae, "A avaliação de impactos regulatórios é uma ferramenta para tomadores de decisão e não uma ferramenta que toma decisões"⁴.

* *Analista Executiva em Metrologia e Qualidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).*

1 Em meados da década de 1970, os Estados Unidos da América (EUA) decidiram introduzir a atividade de avaliação de impacto em seus processos regulatórios, alegando a necessidade de análise dos custos para a implantação de uma regulação, no sentido de assegurar que os benefícios para a sociedade superassem tais custos. Todavia, a intenção era atacar o "Estado Regulatório". Nessa época, a profusão de regras estabelecidas pelo governo, especialmente voltadas ao sistema financeiro, era percebida como fator de engessamento do Estado e, portanto, a ideia era iniciar um processo de desregulação, como de fato veio a ocorrer.

2 Ver: Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR). *Guia Brasileiro de Boas Práticas na Regulamentação*, Brasília, 2007.

3 Ver: <<http://www.cognitive-edge.com>>.

4 Ver: Macrae, D. *Final Report for Developing Alternatives*. Projeto Estudos de Medição dos Impactos Econômico e Social PAIPME Europeia/ 120707/C/SER/ BR, Acordo Brasil-União Europeia. Rio de Janeiro, 2008.

Energias limpas: do discurso oficial aos incentivos econômicos e legais

No contexto da centralidade das energias limpas na agenda internacional, este artigo discute a experiência de China, Estados Unidos da América (EUA) e União Europeia (UE), com foco em três dimensões de desenvolvimento do tema: discurso oficial, metas resultantes deste e mecanismos de incentivo utilizados para atingi-las. A análise argumenta que a morosidade no estabelecimento de metas claras e de um marco regulatório estável contribui para limitar os estímulos a investimentos ainda maiores no setor.

Desde o início do século XXI, tem crescido a importância das políticas internas de estímulo ao desenvolvimento de tecnologias limpas. Um dos setores em que as iniciativas públicas e privadas têm se concentrado é o energético. Com efeito, a mudança gradual da matriz energética e o aumento da eficiência em seu uso têm mobilizado número crescente de países. São diversos os motivos para tal orientação, entre os quais se ressalta a preocupação com a dependência econômica dos combustíveis fósseis e a associação da economia verde com a possibilidade de criação de empregos¹.

Entender as decisões de cada governo na matéria e as razões para a diversidade institucional resultante exige a apreensão das distintas dimensões de uma política de estímulo ao desenvolvimento de energias limpas. O primeiro nível, composto pelas orientações gerais, inclui as declarações oficiais dos chefes de Estado e diplomatas em temas como energia e meio ambiente. Diretamente relacionadas a essas diretrizes encontram-se as metas e objetivos específicos determinados por cada governo. Finalmente, o terceiro nível equivale aos incentivos concedidos aos agentes, na forma de subsídios, isenções tributárias ou por meio da criação de novas regras.

Com base na experiência de três protagonistas no tema - China, EUA e UE -, o presente artigo aborda a relação entre tais dimensões. Aos Estados, estão disponíveis duas estratégias principais: i) a consolidação de um ambiente institucional estável, capaz de nortear as ações dos empreendedores privados; e ii) o investimento público. A ausência de regras e parâmetros estáveis, nesse sentido, acaba por realçar o papel estatal no fornecimento de recursos para a transformação da matriz energética.

Os princípios

Os parâmetros para o estabelecimento de políticas verdes derivam dos compromissos assumidos junto à comunidade internacional e do projeto estratégico perseguido pelos Estados. Ambas as dimensões são mutuamente influenciadas, sendo, por sua vez, moldadas pela “visão de mundo” das elites de cada país². Exemplo disso pode ser encontrado nos EUA: no governo George W. Bush, as orientações gerais para a área energética seguiam a sua doutrina de defesa. Nesse sentido, as principais leis aprovadas no período - como a Lei de Política Energética³ (2005) e a Lei de Segurança e Independência Energética⁴ (2007) - objetivavam diminuir a dependência estadunidense da importação de energia. Embora houvesse a preocupação com a diversificação da matriz energética, também foram concedidos incentivos à produção de combustíveis fósseis no Golfo do México.

Ao assumir a Presidência em 2009, Barack Obama propôs, por meio do documento *New Energy for America*⁵, mudanças na política energética dos EUA. A principal foi o reconhecimento

do desafio representado pelas mudanças climáticas, associando-o às prioridades herdadas da administração anterior. Com isso, a preocupação com a dependência energética estadunidense adquiriu uma abordagem renovada, com a adição do compromisso de substituição progressiva dos combustíveis fósseis. No Discurso sobre o Estado da União de 2012, Obama reafirmou essa posição, ao defender o fim dos subsídios à indústria do petróleo e o uso dos recursos para financiar o desenvolvimento e a produção de energias limpas⁶.

Na China, as autoridades somente passaram a relacionar as diretrizes de eficiência energética com a política de combate ao aquecimento global a partir de 2006. Um marco dessa nova orientação foi a Lei de Energias Renováveis⁷, que estabeleceu as bases para uma política de fomento às energias limpas. Em 2007, o governo chinês divulgou seu primeiro Programa Nacional de Mudanças Climáticas, por meio do qual estabeleceu metas de utilização de energias renováveis. O princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, no entanto, constitui um dos pilares da interpretação chinesa para o problema das mudanças climáticas. Desse modo, a diversificação da matriz energética subordina-se, sobretudo, a objetivos fixados pelo planejamento interno da economia, especialmente por meio dos Planos Quinquenais.

Entre os europeus, o desafio imposto pelas mudanças climáticas influenciou fortemente a política energética proposta em 2007. Esta é composta por três pilares: a criação de um mercado único europeu de energia, uma transição acelerada para uma economia de baixo carbono e o aumento da eficiência energética. O artigo 194 do Tratado de Lisboa⁸, em vigor desde 2009, enumera os princípios para o desenvolvimento futuro dessas iniciativas, enfatizando a necessidade de garantir a segurança energética do bloco. Assim, a busca por soluções limpas no contexto europeu tampouco pode ser desvinculada de considerações estratégicas, muito embora a UE se caracterize por uma posição ofensiva nas negociações climáticas.

As metas

Metas resultam da definição de prioridades. Seu estabelecimento, nesse sentido, decorre da afirmação de um conjunto de princípios. Os EUA não possuem qualquer meta nacional de limitação de gases do efeito estufa (GEEs), tampouco objetivos específicos para o consumo da maioria das energias limpas. A exceção são os biocombustíveis: a Lei de Segurança e Independência Energética de 2007 projeta a comercialização de 136 bilhões de litros do produto em 2022. Recentemente, o presidente Obama afirmou seu desejo de que 80% da energia produzida no país em 2035 seja limpa⁹. A declaração não oculta, porém, o fato de que o Congresso estadunidense resiste ao estabelecimento de metas específicas, especialmente em tempos de maioria republicana.

A China, por sua vez, utiliza os Planos Quinquenais para fixar metas ambiciosas de produção de energias limpas. As diretrizes para o período 2011-2015 - parte do “primeiro Plano Quinquenal verde da história chinesa”, segundo seus formuladores - estabelecem uma série de objetivos de expansão, entre os quais: 90 GWp para as fontes eólicas, 280 GWp para as hidrelétricas, 10 GWp para as solares e 1,3 MWp para a biomassa para o ano de 2015. Internacionalmente, o governo chinês prometeu reduzir suas emissões de GEEs por unidade do produto interno bruto (PIB) em 40-50% em 2020, com base nos níveis de 2005. Para tanto, anunciou planos de elevar a participação das fontes não-fósseis no país a 15% da oferta total de energia.

Na UE, o principal parâmetro corresponde à “meta 20-20-20”: promover, até o ano de 2020, um corte de 20% das emissões de carbono, um aumento de 20% na participação das fontes renováveis na matriz energética e uma melhora na eficiência energética do bloco também de 20%. Ademais, foram estabelecidas metas específicas de uso de energias limpas no setor de transportes. Os membros do bloco podem, eventualmente, estabelecer objetivos e políticas complementares. A Alemanha, por exemplo, planeja levar o emprego de energias renováveis a 80% do total utilizado em 2050. De qualquer maneira, a indústria europeia de energias limpas vem pressionando os líderes do bloco a estabelecerem metas obrigatórias para 2030, sob o argumento de que a ausência de diretrizes globais afeta as decisões de investimento no setor.

Os incentivos

São diversos os instrumentos utilizados para a transformação da matriz energética ao redor do mundo: mecanismos de mercado (como o comércio de licenças e emissão de GEEs), criação de linhas de financiamento, subsídios, entre outros. Nos EUA, a ausência de metas influencia diretamente as políticas implementadas pelo governo federal: via de regra, concessão de empréstimos e isenções tributárias para a aquisição de equipamentos são as opções disponíveis¹⁰. As unidades da federação, ademais, possuem autonomia para implementarem medidas adicionais de promoção das tecnologias limpas - assim como suas metas próprias. Destaca-se a Califórnia, onde são numerosas as iniciativas nas esferas estadual e municipal.

No âmbito de pesquisa e desenvolvimento, a Agência de Projetos Avançados em Energia (Arpa-E) financia projetos voltados ao desenvolvimento de tecnologias limpas. O modelo adotado pela agência estatal é a distribuição dos recursos entre diversas iniciativas, estimulando-as a buscar também financiamento privado. Nesse sentido, o ceticismo de parte considerável da opinião pública em relação ao problema das mudanças climáticas limita os investimentos em energia limpa nos EUA. A recente falência da Solyndra, fabricante de painéis solares que havia recebido empréstimos públicos de mais de US\$ 535 milhões, constituiu um importante revés para o setor. Da mesma maneira, a oposição do Partido Republicano faz com que esses investimentos acompanhem as taxas de aprovação da administração Obama. Em 2011, as dificuldades enfrentadas pelo presidente estadunidense levaram a uma queda de 4,5% nos investimentos em energia limpa realizados no país.

Na UE, os incentivos existentes podem ser divididos em três grupos: mecanismos de mercado (como o Regime Comunitário de Licenças de Emissão), iniciativas de apoio à pesquisa científica e linhas de financiamento para o aumento da eficiência energética¹¹. Todas essas políticas buscam criar um mercado energético unificado no continente, embora os desafios sejam

consideráveis. Em especial, é importante o dilema entre a maior capacidade de adaptação dos Estados-membros aos seus objetivos, por um lado, e a perda de eficiência das políticas devido à descentralização em sua implementação, por outro. Nos últimos anos, a tendência tem sido o progressivo estabelecimento de parâmetros mínimos no nível regional. O grau de consolidação institucional, no entanto, ainda é incipiente.

No caso da China, é notável a busca pelo planejamento central da oferta de energia. Os movimentos do mercado e a ausência de regras claras, porém, fazem com que controle do governo sobre o setor varie com o tempo. De qualquer maneira, destaca-se o direcionamento de enormes volumes de recursos para o cumprimento de metas estratégicas e as progressivas transformações nas métricas de avaliação dos funcionários públicos chineses, com maior peso para variáveis ambientais. O 12º Plano Quinquenal chinês prevê investimentos de 4 trilhões de yuan chineses em sete áreas estratégicas - entre as quais, energia limpa. Ao mesmo tempo, o governo planeja o estabelecimento de um imposto para o carbono emitido pelas empresas até 2015.

Considerações finais

A promoção das energias limpas resulta do entendimento de que a atual matriz é inadequada para o século XXI. As razões para essa conclusão são variadas: estendem-se dos anseios por auto-suficiência até a descarbonização da economia. A experiência recente mostra que três fatores impulsionam as energias limpas: i) a consolidação de um discurso claro; ii) o estabelecimento de metas; e iii) a participação ativa dos governos no fornecimento de incentivos, a fim de direcionar os investimentos. Nesse sentido, a dificuldade da criação de objetivos claros e, conseqüentemente, de um marco regulatório estável, acaba por aumentar ainda mais o peso dos recursos públicos no desenvolvimento do setor.

Não por acaso a China vem se destacando na área. Embora careça de um ambiente institucional consolidado, o país possui instrumentos, como os Planos Quinquenais, que direcionam os recursos disponíveis. Para aqueles Estados com um menor grau de planejamento central da economia, portanto, faz-se necessário a consolidação de regras capazes de reduzir a incerteza para os investidores, estimulando-os a participar do mercado de energias limpas.

1 Ver: *Pontes Bimestral*, Vol. 8, No. 1 - fev/mar. 2012.

2 Aqui, o termo “visão de mundo” é usado em referência ao trabalho de Douglass North, para quem “a realidade dos sistemas políticos-econômicos nunca é conhecida por ninguém, mas os humanos constroem sistemas de crenças sobre a natureza dessa ‘realidade’ - crenças que correspondem tanto a um modelo positivo da forma como o sistema funciona quanto um modelo normativo de como este deveria funcionar”.

3 Ver: <http://www1.eere.energy.gov/femp/pdfs/epact_2005.pdf>.

4 Ver: <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_public_laws&docid=f:publ140.110>.

5 Ver: <<http://pt.scribd.com/doc/4481665/Barack-Obamas-New-Energy-Plan-For-America>>.

6 Ver: *Bridges Trade BioRes*, Vol. 12, No. 2 - 15 mar. 2012.

7 Ver: <http://www.martinet.info/China_RE_Law_Beijing_Review.pdf>.

8 Ver: <<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-xxi-energy/485-article-194.html>>.

9 A declaração de Barack Obama exemplifica a dificuldade de abordar o tema das energias limpas. Afinal, a definição dada para o termo pode variar bastante de acordo com o interlocutor. O presidente estadunidense, por exemplo, incluiu a energia nuclear em seu discurso, o que certamente desagradou inúmeros integrantes do movimento ambientalista.

10 O site <<http://www.dsireusa.org/>> lista todos os programas de promoção às energias limpas nos EUA.

11 Para um resumo das iniciativas oferecidas pela UE, ver: <http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm>.

Diversificação de exportações e mudanças climáticas: superando limitações

Jodi Keane*

A menos que haja um acordo sobre o sucessor do Protocolo de Quioto, que expira em 2012, persiste uma ambiguidade considerável em relação a potenciais conflitos entre os regimes de comércio e mudanças climáticas. Devido a essa incerteza, os países da África subsaariana – principalmente países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e economias pequenas e vulneráveis (SVEs, sigla em inglês) – precisam estar preparados para defender seus interesses comerciais de maneira defensiva e ofensiva. Essa abordagem faz-se necessária para assegurar que as medidas de mitigação das mudanças climáticas adotadas por países desenvolvidos (PDs) promovam – e não prejudiquem – as estratégias de diversificação de exportação existentes nos PMDRs.

O sucesso do crescimento econômico orientado para a exportação no período pós-guerra foi amparado por mudanças nos padrões de produção, abertura de mercado e preferências comerciais. À medida que os países se integraram à economia global nas últimas décadas, os fluxos comerciais tornaram-se, de um lado, mais fragmentados e, de outro, mais coordenados em cadeias de valor globais e em outros tipos de redes regionais de produção.

Nesse contexto, as vantagens comparativas constituem um conceito complexo, dotado de dimensões temporais e espaciais e sujeito à influência das políticas públicas. Apesar de alguns casos de sucesso, a capacidade de muitos países subsaarianos de acessar o setor exportador contemporâneo é limitada e continua, no mínimo, frágil. Os esforços para diversificar exportações não têm se mostrado muito bem sucedidos, mesmo em condições econômicas favoráveis.

Os anos 2000 foram caracterizados por alterações nos padrões de consumo, posto que o poder de compra dos países recentemente industrializados e de outras economias emergentes passou a adquirir uma importância crescente em relação aos mercados do Norte. Essas mudanças têm resultado, por exemplo, em aumentos no preço de *commodities* - fenômeno que reduz os incentivos para a diversificação das exportações. A transformação nos padrões de oferta e demanda foi, em certa medida, acelerada pela crise financeira global, mas também se insere no contexto de mudança nas relações comerciais Norte-Sul, a qual pode ser evidenciada pela proliferação de acordos regionais de comércio.

Os processos de diversificação das estruturas produtivas dependem de um ambiente favorável ao comércio exterior e da capacidade dos países de adotar e se adaptar a novas tecnologias importadas. Apesar da relevância de alguns componentes de estratégias bem sucedidas de diversificação de exportação, o cenário comercial em que atualmente estão inseridos os países de industrialização recente é bastante distinto.

Além dos desafios tradicionais colocados à diversificação das exportações, existe a questão das mudanças climáticas. Os países da África subsaariana devem adaptar-se aos efeitos físicos das mudanças climáticas - tais como mudanças nos padrões pluviométricos, aumento na temperatura global e da probabilidade de catástrofes -, bem como conformar-se às alterações regulatórias relacionadas à mitigação dos efeitos causados pelo aumento na temperatura global.

A severidade desses efeitos sobre os exportadores deve variar de acordo com o produto e o Estado. Para alguns países subsaarianos, o efeito agregado de todas essas transformações significa que os caminhos anteriormente percorridos para diversificar as exportações podem não mais ser viáveis e, por conseguinte, são necessárias novas estratégias. De modo geral, tais estratégias envolvem pensar como aumentar a resiliência das estruturas produtivas já existentes, à luz do imperativo de adequação aos esforços globais de mitigação das mudanças climáticas.

Abordando as novas limitações físicas e regulatórias

Mesmo se as medidas mais ambiciosas para lidar com as mudanças climáticas forem adotadas, estima-se que a temperatura global aumente pelo menos 2°C até o fim do século XXI - ou antes disso¹. Embora se saiba que os efeitos das mudanças climáticas variam de acordo com o produto, o país e a cadeia produtiva, cabe destacar que os produtores agrícolas inevitavelmente sofrerão tais adversidades de forma mais acentuada. Por exemplo, calcula-se que alguns países da África subsaariana terão sua produção agrícola reduzida em até 20% caso as mudanças climáticas continuem em seu ritmo atual - quadro que certamente prejudicará as receitas provenientes das exportações desse setor. Ainda, o preço das *commodities* deve se tornar mais volátil, trazendo sérias implicações para a gestão macroeconômica.

Diante da alta probabilidade de que os choques adversos relacionados ao clima se tornem cada vez mais frequentes, é preciso que os mecanismos existentes para auxiliar os exportadores de *commodities* no tratamento desses problemas sejam atualizados e aprimorados. Nessa direção, a Unctad sugere o estabelecimento de um sistema financeiro anticíclico para países dependentes de *commodities* de baixo valor agregado, a fim de tratar dos choques externos envolvendo reservas físicas e virtuais². Esses mecanismos poderiam ser desenvolvidos *ex ante* - e não *ex post* -, levando em conta novos indicadores de vulnerabilidade relacionados às mudanças climáticas. Existem outras formas de tornar as estruturas produtivas existentes mais resilientes, como a melhoria dos mecanismos de seguros.

Os programas de assistência técnica devem implicitamente preparar os países para quaisquer desafios associados ao ambiente comercial. Contudo, algumas mudanças podem ser tão significativas e incertas que o apoio comercial deve tomá-las em consideração de forma explícita. O programa *Aid for Trade*, por exemplo, visa a disponibilizar bens públicos globais, de modo similar ao financiamento para mitigação e adaptação nas mudanças climáticas. No entanto, qualquer objetivo que venha a ser delineado no âmbito do *Aid for Trade* com vistas a aumentar a resiliência das estruturas produtivas aos efeitos físicos das mudanças climáticas requer a captação de recursos adicionais, a fim de evitar desvios de montantes direcionados a necessidades já existentes. Para assegurar esses fundos adicionais, bem como para evitar potenciais atritos entre demandas e agendas conflitantes, é preciso que algumas questões de governança sejam resolvidas.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) não possui normas específicas a respeito de mudanças climáticas - apesar dos possíveis conflitos entre os regimes de comércio e clima. Tanto a nova versão do Esquema de Comércio de Emissões (ETS, sigla em inglês) da União Europeia (UE) como a recente Lei sobre Energia Limpa e Segurança dos Estados Unidos da América (EUA) exigem que os importadores participem dos esquemas de comércio de emissões e comprem permissões de emissão de acordo com o teor de carbono contido nos bens comercializados nesses mercados. Essa dinâmica deve operar mesmo que os países importadores não tenham assumido nenhum compromisso de redução de emissões sob o Protocolo de Quioto. Se os importadores não comprarem créditos de carbono, ajustes aduaneiros na fronteira (BTAs, sigla em inglês) serão adotados para manter a paridade competitiva entre os produtos nacionais e os importados.

É provável que os BTAs violem as regras de não discriminação comercial da OMC, tendo em vista que impõem um tratamento diferenciado aos produtos com base na origem e no modo de produção. Tal incompatibilidade possivelmente levará a disputas no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Com o objetivo de contrapor ou evitar a imposição de BTAs por parte dos PDs, os países em desenvolvimento (PEDs) podem adotar a tributação sobre emissões de carbono, o que resultaria na manutenção de receitas dentro do país, ao invés da transferência destas aos países importadores. Tal abordagem colocaria em um patamar de igualdade os produtos que estão sujeitos a alguma regulação de carbono e aqueles que não estão. Uma estratégia similar poderia ser utilizada em resposta à inclusão do setor de aviação civil ao ETS europeu.

Ainda, podem ser necessárias estratégias voltadas a assegurar acesso ao ETS e ao mercado de carbono da UE - o qual é o maior comprador de certificados de redução de emissões (CERs) oriundas de PEDs sob o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)³. Na ausência de um ambicioso acordo climático pós-2012, o acesso ao ETS deve se restringir aos PMDRs a partir de 2013⁴, o que proporcionaria uma excelente oportunidade de acesso a mercado para os países da África subsaariana, principalmente se a UE incluir o setor florestal a partir de 2020, conforme esperado.

O Mecanismo de Redução de Emissões de Carbono causadas por Desmatamento e Degradação (REDD) também representa um novo mercado para os produtos existentes,

tendo em vista que os CERs podem ser obtidos mediante o aperfeiçoamento do manejo de reservas florestais e dos processos de sequestro de carbono. A incorporação do carbono terrestre ao ETS poderia fornecer novas oportunidades de mercado para os produtores agrícolas subsaarianos. Porém, um sistema regulatório apropriado precisa ser desenvolvido para dar suporte a esse comércio. O comércio em CERs constitui um pagamento por um serviço, o que significa que diferentes regras são aplicadas em relação à tradicional regulamentação comercial. Até hoje, a África subsaariana possui acesso restrito ao MDL devido às barreiras técnicas e financeiras.

A adesão aos novos padrões de emissão de carbono resultará em custos de adaptação e/ou mudanças nos modos de produção, assim como na harmonização desses padrões em relação a diferentes produtos e mercados. Se a todos os insumos forem atribuídos preços que reflitam sua escassez e deseconomias externas, o redirecionamento para os produtores mais eficientes ajudará na mitigação das mudanças climáticas, assim como aprimorará as perspectivas de desenvolvimento. Todavia, nada disso será possível se os PEDs não demonstrarem que possuem custos de carbono reduzidos.

Nesse sentido, as iniciativas com vistas à facilitação do comércio - como o programa *Aid for Trade* - poderiam desempenhar um papel importante na assistência aos países subsaarianos para a definição e o cumprimento de padrões de emissão de carbono. A Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) já desenvolveu diretrizes sobre como medir o conteúdo de carbono do solo, o que sinaliza a necessidade de que sejam feitas outras conexões entre comércio e mudanças climáticas.

Considerações finais

Os formuladores de política precisam atentar não somente para as lacunas existentes entre os regimes de comércio e mudanças climáticas, mas também para as potenciais sinergias envolvendo tais regimes.

No caso da África subsaariana, isso adquire importância ainda maior, uma vez considerado o quadro econômico dos países dessa região. Devido ao pequeno porte de suas economias, o mercado doméstico é caracterizado por uma limitada economia de escala, de modo que o comércio desempenha um papel central no crescimento nesses países. Assim, a adoção do regime de mudanças climáticas pós-2012 pode facilitar - e não prejudicar - o processo de diversificação das exportações, desde que sejam realizadas as reformas estruturais necessárias, agora mais urgentes.

Tradução e adaptação de artigo a ser publicado no *Bridges Africa*, Vol. 1, No. 3.

* Pesquisadora do Overseas Development Institute (ODI), sediado em Londres.

1 Para uma análise dessas diferentes projeções, ver: <<http://ictsd.org/downloads/2010/01/climate-change-agriculture-and-aid-for-trade-executive-summary1.pdf>>.

2 Ver: <www.unctad.org/en/docs/ldc2010_en.pdf>.

3 Para um panorama dos mercados de carbono e uma análise acerca do funcionamento do MDL e do ETS, ver: Keane, J.; Potts, G. *Achieving Green Growth in a Carbon Constrained World*. ODI: Londres, 2008.

4 Ver: <http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf>.

O investimento direto brasileiro na África: características, condicionantes e perspectivas¹

Roberto Iglesias*
Katarina Costa**

No quadro de aumento no fluxo de investimento direto estrangeiro para a África, fatores como a ausência de incentivos institucionais e trabalhistas, bem como a infraestrutura insuficiente, têm contido a expansão da presença de empresas brasileiras no continente africano. Com base em entrevistas junto a investidores brasileiros, este artigo discute algumas das dificuldades enfrentadas por esses atores e sugere possíveis frentes em que a agenda política do governo brasileiro poderia contribuir para contornar ou superar tais desafios.

Nos últimos anos, a África transformou-se em um polo de atração de investimentos diretos estrangeiros. A abundância de recursos minerais no continente e o aumento dos preços desses produtos no mercado internacional parecem ter sido os motivos principais do crescimento dos investimentos diretos na indústria extrativa e na infraestrutura associada ao escoamento dos recursos naturais.

Embora o continente sempre tenha ocupado uma posição privilegiada nas estratégias de política externa brasileira, a expansão recente do comércio bilateral e dos investimentos brasileiros no território africano cria novas necessidades de análise para a formulação de uma futura agenda de trabalho e negociações em matéria econômica entre o Brasil e o continente.

Características dos investimentos brasileiros na África

De acordo com o último *ranking* das transnacionais brasileiras, elaborado pela Fundação Dom Cabral² (FDC), a África ocupa o quinto lugar em termos de preferência de localização das principais transnacionais brasileiras, atrás da América do Sul, Europa, Ásia e América do Norte. Porém, é possível observar, nos últimos anos, um rápido crescimento das localizações na África: recentemente, a região apresentou o terceiro maior crescimento em termos de destino do investimento direto brasileiro.

Segundo o relatório divulgado pela FDC em 2011³, as alianças entre empresas brasileiras têm contribuído para a maior presença brasileira na África. Por exemplo, algumas empresas de construção têm feito obras de infraestrutura em países africanos a convite de empresas de mineração. A estratégia “seguimento do cliente” também tem levado empresas do setor de tecnologia da informação a atender clientes corporativos brasileiros em suas subsidiárias da região. Os setores de extração mineral e de construção civil envolvem os maiores montantes de investimentos, mas as pequenas e médias empresas e as franquias no setor de serviços sugerem o maior potencial para o futuro⁴.

Ainda que incipiente, a presença brasileira já adquiriu importância em alguns países africanos. Em Angola, o Brasil figura entre os três primeiros países quanto a sua importância e influência, na mesma posição entre os países considerados prioritários do ponto de vista do fortalecimento das relações externas de Angola no futuro⁵. Já em Moçambique, o Brasil está em décimo primeiro lugar em relação à influência atual e em quinto em termos de parcerias prioritárias para o futuro.

Angola é o principal receptor de investimentos brasileiros no continente africano⁶. O país tem sido uma conexão importante do Brasil na África subsaariana: assim como no caso de Moçambique, essa conexão foi facilitada pela língua comum e pelas relações de empresas brasileiras com firmas portuguesas que trabalhavam na região. O Estado brasileiro também exerceu uma política de aproximação com Angola que auxiliou as empresas brasileiras a se instalarem no país.

A presença das grandes empresas brasileiras com investimentos na África não é nova: no entanto, os investimentos, projetos e estratégias do passado sofreram com a alta instabilidade política existente no continente e com as dificuldades econômicas e de pagamento de alguns países - especialmente daqueles localizados na área subsaariana. Assim, embora os fluxos de investimentos não configurem um fenômeno novo, a presença de empresas brasileiras na África expandiu na década passada, período em que o processo de internacionalização de algumas delas foi intensificado.

Os condicionantes do investimento direto brasileiro na África

Na decisão de investimento em um país, o cálculo financeiro de rentabilidade é condicionado por três conjuntos de fatores, basicamente: o quadro macroeconômico; a natureza do ambiente de negócios - a qualidade e o preço de fornecedores, mão-de-obra, serviços de infraestrutura e outros componentes dos custos; assim como as incertezas institucionais ou regulatórias.

A pesquisa do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) sobre a presença de empresas com investimento na África, apresentada no texto *O Investimento Direto Brasileiro na África*, mostra que o ambiente institucional é uma grande restrição à expansão do investimento. No entanto, a heterogeneidade encontrada no continente africano não permite fazer generalizações sobre o clima de investimento na África - a região subsaariana, por exemplo, apresentou e apresenta sérias dificuldades econômicas e institucionais para a atuação das empresas brasileiras.

A seguir, são apresentados os principais fatores condicionantes ao investimento na África apontados pelas empresas entrevistadas pelo CINDES:

- **ambiente institucional:** de acordo com as empresas brasileiras entrevistadas, o problema central do ambiente institucional está associado à falta de clareza na implementação das regras existentes. As empresas foram cautelosas em avaliar ou

detalhar os procedimentos aplicados pelos governos africanos em licitações de obras ou em concessões de recursos naturais, mas não deixaram de enfatizar a fragilidade das instituições e os problemas na implementação das regras estabelecidas. Claramente, os temas de risco regulatório aparecem com mais força entre aqueles que devem lidar com os Estados africanos em forma direta e contínua. Nas empresas industriais, a preocupação regulatória é claramente menor. Outro componente negativo do ambiente institucional é a restrição à autonomia das empresas para articular consórcios, o que se verifica nas atividades de exploração e produção de recursos naturais. Finalmente, em diferentes graus entre os países, o risco de instabilidade política está presente, pois o processo de paz e a formação de governos de coalizão são recentes em muitos países da África subsaariana. No Norte da África, o quadro de estabilidade política vigente há décadas foi alterado em países como Egito e Líbia.

- **mão-de-obra:** no chamado ambiente de negócios, o entrave mais mencionado foi a baixa qualificação da mão-de-obra. O problema aparece mais claramente para empresas e projetos que demandam mão-de-obra intensiva, com diversos ofícios de relativa baixa qualificação - como a construção ou segmentos da mineração. De modo geral, os países do continente parecem não ter o número suficiente de trabalhadores para esses ofícios relativamente simples e não é viável nem rentável para as empresas trazer trabalhadores do exterior para realizar esse tipo de tarefa. Quando a quantidade de mão-de-obra demandada é elevada, as empresas tendem a utilizar programas de treinamento com conjuntos amplos da população e com apoio de outras instituições da sociedade civil ou dos governos.

- **fornecedores locais:** não foi possível identificar, nas entrevistas, a percepção de que o desenvolvimento de fornecedores locais seja uma estratégia generalizada nos casos contemplados pela pesquisa. Segundo as empresas de construção civil e extrativa consultadas, as importações são utilizadas como fonte de fornecimento e não existem, nos países receptores, políticas domésticas que imponham patamares mínimos de conteúdo local.

- **energia elétrica e infraestrutura:** a precariedade no fornecimento de energia elétrica em alguns países de África é um problema que afeta a qualidade e eleva os custos da produção. Além dessa deficiência, a infraestrutura e as conexões de transporte também foram mencionadas como obstáculos à expansão dos investimentos: em algumas situações, empresas caracterizadas pela integração de produção e logística constroem as vias de escoamento da produção. No setor manufatureiro, que não possui volume de produção para tal, os entrevistados destacaram a falta de rotas ou de vias terrestres que viabilizassem o comércio entre países africanos - do que resulta a necessidade de fazer conexões custosas para entregar o produto em outro país africano, relativamente próximo.

- **financiamento:** para as grandes empresas da indústria extrativa, a disponibilidade e o custo do financiamento não constituem um problema, mas, para as empresas dos setores manufatureiro e de construção civil, que dependem de recursos públicos em projetos com longa maturação ou que precisam exportar componentes desde o Brasil, foram mencionadas as questões de disponibilidade de financiamento, seguro de crédito e garantias. No passado, muitos países do continente africano declararam-se inadimplentes, o que levou a longos processos de renegociação da dívida externa desses países e à classificação desses países como de alto risco pelas empresas internacionais de seguros de crédito de exportação e pelas agências brasileiras de financiamento e seguro de crédito.

Nesse quadro, as empresas brasileiras de construção enfrentam dificuldades para utilizar as linhas de financiamento para importar os insumos brasileiros que utilizam nas obras empreendidas no continente africano ou são obrigadas a pagar prêmios mais altos no seguro de crédito.

A agenda de política dos investidores brasileiros na África

Na avaliação do desempenho do investimento brasileiro no continente, é imprescindível incorporar - pelo menos para as empresas dos setores de extração e construção - o efeito negativo do risco político e regulatório. Não é fácil nem rápido aprender a “navegar” no ambiente institucional da maioria dos países africanos. A estratégia de cooperação, com a formação de consórcios em que mais de duas empresas brasileiras executam tarefas complementares, permite aumentar o poder de barganha e mitigar o risco regulatório. Mas, para os investidores entrevistados, o Estado brasileiro pode colaborar nessas estratégias de mitigação do risco, estreitando mecanismos de cooperação técnica e política com os governos africanos dispostos a aumentar a transparência do seu ambiente institucional doméstico.

A segunda questão relevante para os entrevistados em termos de mudança do papel do governo é uma reconsideração do risco-país de algumas das economias africanas: isso facilitaria a concessão de financiamento público brasileiro à exportação de bens e serviços e reduziria os custos do seguro de crédito e das garantias. Obviamente, isso não deveria nem poderia ser feito de forma generalizada.

As empresas industriais não sugeriram uma agenda governamental tão ampla e ativa, mas, uma vez que exportam desde o Brasil insumos próprios ou de terceiros para suas plantas na África, o tema da avaliação do risco do seguro de crédito e das garantias do financiamento público brasileiro também está presente, pois isso afeta os custos da operação na África.

Finalmente, é importante observar que o desempenho do investimento direto de empresas industriais e de pequenas e médias empresas está fortemente associado ao desempenho dos fluxos comerciais. O crescimento das vendas de produtos industriais para a África permitirá às empresas brasileiras conhecer as potencialidades do mercado, identificar oportunidades de novos negócios, descobrir parceiros, identificar ativos compatíveis com suas necessidades e fazer conhecer sua marca. A sequência exportações-investimento direto das empresas de produtos manufaturados foi observada na experiência brasileira em sua região de vizinhança (a América do Sul) e o mesmo deverá ocorrer na África, especialmente se o ambiente de negócios mostrar sinais de melhora no futuro próximo.

* *Diretor do CINEDES.*

** *Economista do CINEDES.*

- 1 Este artigo é um sumário do texto CINEDES No. 27 “O investimento Direto Brasileiro na África”, elaborado pelos autores.
- 2 Ver: Fundação Dom Cabral (FDC), (2010). *Ranking Transnacionais Brasileiras 2010: repensando as estratégias globais*. Disponível em: www.fdc.org.br.
- 3 Ver: Fundação Dom Cabral (FDC), (2011). *Ranking Transnacionais Brasileiras 2011: crescimento e gestão sustentável no exterior*. Disponível em: www.fdc.org.br.
- 4 Ver: Vilas-Bôas, J. Os Investimentos Brasileiros na África no Governo Lula: um mapa. In: *Meridiano47*, Vol. 12, No. 128, nov-dez, 2011.
- 5 Idem.
- 6 Idem.

O Brasil e a nova geografia da inovação¹

Jorge Arbache*

Andrea Goldstein**

Felipe Marques***

Embora os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ainda se concentrem nos países desenvolvidos (PDs), as economias emergentes têm aumentado sua participação no setor de inovação. Este artigo apresenta uma caracterização geral desse processo – ainda incipiente –, com ênfase na experiência brasileira, a fim de situar o país na (nova) geografia da inovação.

Com atraso, a globalização das atividades de P&D do setor privado ensaia seguir o caminho da globalização da produção. Os investimentos das empresas multinacionais (EMNs) em P&D em países emergentes aumentaram significativamente desde a década de 1990 e aceleraram na última década. Esse fenômeno – ainda novo – está associado a fatores como fusões e aquisições, aumento do comércio, multiplicação de cadeias mundiais de produção e serviços, produção científica nos países emergentes, melhoria da proteção à propriedade intelectual e novos padrões de consumo na base da pirâmide.

Embora as atividades mais sofisticadas de P&D ainda se concentrem nos países de origem das EMNs – notadamente Estados Unidos da América (EUA), Europa e Japão –, há evidências de que os países emergentes começam a participar de forma mais efetiva e determinante das atividades de P&D das EMNs, indo além das atividades de rotina de adaptação de processos, testes e integração de produtos. Os casos da China e Índia são representativos: em 2001, havia aproximadamente 100 centros de P&D das EMNs na China; em 2008, esse número já havia passado de 1100. Na Índia, a história não foi muito diferente, exceto pelo enfoque nos serviços em lugar da indústria.

Ainda não se sabe se e como esse processo afetará de forma significativa a geografia internacional da inovação e a economia dos PDs e países emergentes. Ressalte-se que, na China, as EMNs apresentam – mesmo nos setores *high-tech* – um gasto médio em P&D como porcentagem do valor adicionado inferior ao das empresas *low-tech* nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, é razoável supor que esse processo é reversível, tendo em vista a crescente participação das economias emergentes na economia mundial, nos investimentos em ciência e tecnologia e na internacionalização das empresas, bem como o retorno de pessoas altamente qualificadas a seus países de origem e a crescente imigração – embora incipiente – de estrangeiros qualificados para os países emergentes.

Como o Brasil se insere nesse movimento? Nos últimos anos, o país recebeu vários centros de P&D de EMNs, incluindo empresas de grande protagonismo mundial em inovação. Embora alguns desses centros ainda se encontrem em fase de instalação, já é possível apontar algumas tendências – com base em pesquisa empreendida recentemente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela OCDE.

Primeiramente, boa parte dos laboratórios de P&D instalados ou em fase de instalação no Brasil estão direta ou indiretamente associados a recursos naturais (como energia, minerais, agricultura e biodiversidade). Segundo, os centros de P&D recém-chegados tendem a ser mais independentes e a apresentarem uma agenda de trabalho mais ambiciosa, em comparação aos centros mais antigos. Terceiro, as principais motivações para a instalação dos centros de P&D são o crescimento do mercado

doméstico e regional, a diversidade cultural e oportunidades de negócios em novas áreas. Quarto, as políticas industrial e de ciência e tecnologia têm influenciado a decisão das EMNs de desenvolver atividades de P&D no país.

No que diz respeito aos desafios para o desenvolvimento de atividades de P&D no país, destacam-se os seguintes pontos: o custo elevado com a folha salarial dos pesquisadores – muitas vezes, superior àquele encontrado nos PDs – e com imóveis, taxas e impostos; a complexa e custosa regulação setorial; a escassez de recursos humanos; e problemas de coordenação das políticas. Apesar dos entraves, boa parte das EMNs na amostra planeja ampliar as atividades de P&D no Brasil.

É interessante notar as distinções entre as atividades de P&D das EMNs no Brasil e em outros países emergentes. De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as empresas brasileiras investem apenas modestamente em inovação quando comparadas às EMNs – quadro contrastante com a China, onde as empresas nacionais são mais ativas em P&D que as EMNs. Enquanto a disponibilidade e o baixo custo dos pesquisadores foi um dos fatores de atração das atividades de P&D para China e Índia, esse é um fator limitador no Brasil. Por outro lado, o surgimento de novas oportunidades de negócios (notadamente na área de recursos naturais), a diversidade cultural e social e a estabilidade política e social contribuem para atrair atividades de P&D para o Brasil. Já o crescente mercado interno é o principal fator atrativo em comum aos dois países.

Embora ainda haja um longo caminho a percorrer, parece inevitável que os países emergentes desempenhem um papel crescente em P&D, o que deverá levar – cedo ou tarde – a uma nova geografia da inovação. Os efeitos desse movimento serão substanciais, já que terão grandes impactos no comércio internacional, nos fluxos de capitais e na geração de emprego e renda, o que deverá ajudar a consolidar a tendência de uma nova geografia econômica mundial.

Para que o Brasil possa aproveitar mais e melhor as oportunidades que têm emergido e enfrentar a concorrência intensa dos centros de P&D, será preciso adaptar continuamente as políticas e as instituições e fomentar o intercâmbio de experiências.

* Assessor da Presidência do BNDES e professor da Universidade de Brasília (UnB).

** Economista da Divisão de Investimentos da OCDE.

*** Assessor da Presidência do BNDES.

1 Resumo do artigo apresentado no evento “Políticas de Inovação para o Crescimento Inclusivo: Conferência Técnica sobre Tendências, Políticas e Avaliação”, co-organizado por BNDES, Banco Mundial e OCDE. Rio de Janeiro, out. 2011. As opiniões deste artigo não necessariamente representam as visões das diretorias do BNDES e da OCDE.

A política comercial dos BRICS com seu entorno e os efeitos para o Brasil¹

Renato Baumann*

Este artigo busca verificar a hipótese de preferências comerciais crescentemente diferenciadas no nível regional envolvendo os países BRICS – sigla para designar Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O artigo pontua, ainda, os principais desafios relacionados a esse quadro, com especial atenção ao Brasil.

Uma das características do cenário econômico internacional recente é a importância cada vez maior de algumas economias emergentes. São sistemas econômicos de expressão e com grande potencial, que têm dependido das dimensões de seus mercados internos, ao mesmo tempo em que procuram consolidar os vínculos econômicos com economias vizinhas.

Cinco destas economias – os chamados BRICS – têm, em graus distintos, explorado as relações comerciais com os países próximos. Em particular no que se refere ao Leste Asiático, é sabido que existe um forte grau de complementaridade produtiva entre as economias da região, que tem se traduzido em um “multiplicador regional”, com um grau elevado de homogeneidade entre as taxas de crescimento do produto dos diversos países.

As demais economias desse grupo têm experimentado penetração crescente dos produtos provenientes do Leste Asiático. Essa situação suscita temores de preferências comerciais crescentemente diferenciadas ao nível regional, contribuindo para dificultar o acesso ao mercado por parte de produtos provenientes de outras regiões.

Tabela 1 - Tarifas Aplicadas dos BRICS (%)

| | China | Índia | Rússia | África do Sul | Brasil |
|--|-------|-------|--------|---------------|--------|
| Tarifa média para todos os produtos | 12,6 | 12,7 | 10,9 | 5,4 | 11,1 |
| Tarifa média para produtos agrícolas | 21,9 | 41,6 | 20,4 | 9,9 | 10,3 |
| Tarifa média para produtos industriais | 11,9 | 10,7 | 10,3 | 4,9 | 11,2 |

Fonte: ITC, 2011. Disponível em: <www.intracen.org>.

O nível agregado das tarifas aplicadas é semelhante na China e na Índia e é superior às tarifas dos outros três países (embora a diferença de ambas com a economia brasileira seja pequena). Isso é particularmente notável para produtos agrícolas. A Índia destaca-se como altamente cautelosa, com tarifas correspondentes ao dobro das tarifas dos demais países.

Já para os produtos industriais é a China que se mostra mais cautelosa, embora seu nível médio tarifário não seja muito mais elevado do que o adotado por Índia, Rússia e Brasil. A África do Sul é o país mais liberal no comércio desses itens.

Contudo, faz mais sentido investigar a estrutura de alíquotas aplicadas em relação a parceiros comerciais específicos. Para tanto, consideramos como uma dimensão fundamental para a presente análise as relações de cada BRICS com os países circunscritos à sua “área de influência econômica mais próxima”. Cabe destacar que não existem, na literatura, critérios universalmente aceitos para considerar determinado país como um “candidato natural à integração regional”. Para os presentes propósitos foi adotado um critério ad hoc: essa “área de influência” foi definida a partir da proximidade geográfica e da importância relativa das relações comerciais.

Em um cenário como esse, mesmo os aumentos expressivos de produtividade em setores exportadores podem não ser suficientes para superar as condições competitivas diferenciadas criadas pelos menores custos de transporte – em vista da vizinhança geográfica – assim como as preferências comerciais específicas entre países vizinhos. Este último aspecto é o que motiva a presente análise.

Que desafios esse cenário impõe a uma economia como a brasileira, que tem experimentado forte penetração de produtos importados, mas que também conta com baixo grau de integração com as economias vizinhas – o que poderia (em teoria, ao menos) contribuir para reduzir custos de produção?

Aqui, são mapeadas as tarifas de importação entre cada um dos países BRICS e seus vizinhos, assim como as tarifas com que se deparam os produtos brasileiros exportados para esses mercados. O objetivo é identificar se as condições encontradas pelos produtos brasileiros para acesso a mercados dos demais BRICS e aos mercados de seus países vizinhos são distintas daquelas que cada um dos BRICS proporciona aos produtos de seus vizinhos e as que cada uma dessas economias emergentes encontra no acesso aos mercados desses países. A Tabela 1 mostra as tarifas médias – não ponderadas – por tipos de produtos, para os cinco BRICS.

Assim, temos as seguintes composições de mercados regionais:

- **para o Brasil:** países-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina, mais o Chile;
- **para a China:** países do Leste Asiático;
- **para a Índia:** países do Sul da Ásia;
- **para a Rússia:** países-membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI);
- **para a África do Sul:** países-membros da União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês) e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, sigla em inglês).

A importância relativa do comércio com os “vizinhos” é variada: em 2010, esses “países vizinhos” corresponderam a 19% das exportações e 14% das importações brasileiras. No caso da China, esses percentuais foram de 34% e 35%. Nos demais casos, temos: na Índia, 1,5% e 0,2%; na Rússia, 0,5% e 13%; e na África do Sul, 10% e 2%, respectivamente. Brasil e China são, portanto, os dois países BRICS com maior peso nas relações comerciais regionais.

A dimensão relevante para a presente análise é a identificação das margens de preferência, refletidas na comparação entre as alíquotas gerais adotadas por cada país e as alíquotas preferenciais com cada parceiro.

A evidência disponível (não mostrada aqui) é clara na indicação de que houve, entre 2005 e 2010, um aumento das margens de preferência comercial, o que permite afirmar que, na segunda metade da década passada, houve um processo de facilitação de comércio, com maiores concessões tanto por parte de cada um dos BRICS quanto de parte dos seus vizinhos. Isso consolida, em cada caso, uma área de influência comercial.

Resta saber em que medida - do ponto de vista da estratégia exportadora brasileira - essa consolidação implica dificuldades adicionais aos produtos brasileiros, tendo em vista o diferencial das condições de acesso tanto aos mercados dos demais BRICS quanto aos mercados dos países vizinhos a cada um deles.

A intensificação de preferências ao nível regional pode implicar dificuldades adicionais de acesso a mercado, caso as preferências concedidas entre países de uma mesma região signifiquem que as barreiras que os produtos brasileiros têm de enfrentar são maiores do que as dos concorrentes em cada região.

Tabela 2 - Tarifas impostas pelos BRICS ao seus vizinhos e ao Brasil

| BRICS | Parceiro | 2005 | | | 2010 | | |
|---------------|---------------|---|---|---------|---|---|---------|
| | | No. de setores em que há tarifa sobre vizinho | No. de setores em que tarifa sobre Brasil é maior | (%) | No. de setores em que há tarifa sobre vizinho | No. de setores em que tarifa sobre Brasil é maior | (%) |
| | | (A) | (B) | (B)/(A) | (A) | (B) | (B)/(A) |
| CHINA | Hong Kong | 85 | 43 | 50,6% | 79 | 20 | 25,3% |
| | Indonésia | 81 | 41 | 50,6% | 26 | 4 | 15,4% |
| | Japão | 84 | 41 | 48,8% | 84 | 54 | 64,3% |
| | Coreia | 84 | 50 | 59,5% | 85 | 43 | 50,6% |
| | Malásia | 80 | 37 | 46,3% | 25 | 6 | 24,0% |
| | Mongólia | 40 | 11 | 27,5% | 43 | 20 | 46,5% |
| | Filipinas | 80 | 37 | 46,3% | 20 | 5 | 25,0% |
| | Cingapura | 80 | 35 | 43,8% | 17 | 5 | 29,4% |
| | Taiwan | 83 | 43 | 51,8% | 85 | 53 | 62,4% |
| | Tailândia | 79 | 43 | 54,4% | 33 | 4 | 12,1% |
| | Vietnã | 72 | 43 | 59,7% | 24 | 5 | 20,8% |
| ÍNDIA | Bangladesh | 60 | 12 | 20,0% | - | - | - |
| | Butão | 14 | 1 | 7,1% | 1 | 0 | 0,0% |
| | Maldivas | 16 | 3 | 18,8% | 3 | 1 | 33,3% |
| | Paquistão | 59 | 9 | 15,3% | 66 | 16 | 24,2% |
| | Sri Lanka | 19 | 3 | 15,8% | 28 | 5 | 17,9% |
| RÚSSIA | Armênia | 39 | 11 | 28,2% | .. | .. | .. |
| | Azerbaijão | 47 | 19 | 40,4% | .. | .. | .. |
| | Cazaquistão | 55 | 18 | 32,7% | .. | .. | .. |
| | Quirguistão | 37 | 11 | 29,7% | .. | .. | .. |
| | Moldávia | 46 | 17 | 37,0% | .. | .. | .. |
| | Tadjiquistão | 28 | 9 | 32,1% | .. | .. | .. |
| | Turcomenistão | 24 | 4 | 16,7% | .. | .. | .. |
| | Ucrânia | 64 | 25 | 39,1% | .. | .. | .. |
| | Uzbequistão | 47 | 17 | 36,2% | .. | .. | .. |
| ÁFRICA DO SUL | Angola | 4 | 0 | 0,0% | .. | 1 | .. |
| | Congo | 4 | 0 | 0,0% | .. | .. | .. |
| | Madagascar | 30 | 16 | 53,3% | .. | 30 | 50,0% |
| | Malawi | 5 | 0 | 0,0% | .. | .. | .. |
| | Zâmbia | 5 | 0 | 0,0% | .. | .. | .. |
| | Zimbábue | 6 | 0 | 0,0% | .. | 2 | .. |

Fonte: WITS; elaboração própria

Para averiguar esse ponto foram identificadas as tarifas praticadas por cada um dos BRICS com cada país de sua área de influência e comparada com as tarifas praticadas por cada um dos BRICS em relação aos produtos brasileiros. Essa mesma análise foi feita para cada país “satélite”, considerado em seu comércio com o país BRICS respectivo em sua região, em comparação com a tarifa praticada em relação aos produtos brasileiros por cada um desses países.

Em 2005, todos os parceiros da China pagavam tarifa menor do que os produtos brasileiros em pelo menos 40% dos setores considerados (exceto na Mongólia). No caso da Índia, os percentuais foram bem menores que os da China, com destaque para Bangladesh, com 20% dos setores. No caso dos parceiros da Rússia, as maiores barreiras aos produtos brasileiros variavam entre 17% dos setores, no caso do Turcomenistão, e 40% dos setores, no caso do Azerbaijão. Para a África do Sul, finalmente, só existem dados para Madagascar; mesmo assim, é notável a incidência de mais da metade dos setores punindo produtos brasileiros mais do que os concorrentes.

Existem, portanto, barreiras diferenciadas que beneficiam os países vizinhos dos demais BRICS e que impõem aos produtos brasileiros condições menos favoráveis de acesso aos mercados regionais. Cabe agora uma avaliação das margens de preferência por parte dos países “satélites” em relação aos produtos provenientes dos BRICS.

Segundo a Tabela 3, a incidência de casos em que os países “satélites” cobram de produtos brasileiros tarifas mais altas do que cobram de produtos provenientes do respectivo BRICS em cada região é ainda mais elevada do que no caso das tarifas cobradas pelos BRICS aos seus vizinhos. Em 2005, o percentual de setores em que isso ocorre ficou entre aproximadamente 30% e quase 50% do total. Em 2010, houve uma redução desses percentuais, exceto para o caso da Rússia, onde se verificou um aumento expressivo.

Tabela 3 - Percentual de setores em que as tarifas impostas ao Brasil são maiores do que as tarifas sobre os demais BRICS

| | 2005 | 2010 |
|---------------|------|------|
| China | 49,5 | 47,1 |
| Índia | 40,6 | 37,0 |
| Rússia | 28,0 | 48,9 |
| África do Sul | 30,8 | 18,6 |

Fonte: WITS; elaboração própria.

A leitura conjunta das Tabelas 2 e 3 indica que a intensificação do processo de regionalização comercial dos demais BRICS tem tido implicações para os produtos brasileiros, que são sujeitos a tarifas mais elevadas do que as praticadas entre os países da Ásia, África e Europa Oriental.

Esse trabalho foi motivado pelas indicações disponíveis de uma crescente integração econômica, associada a processos de complementaridade produtiva em algumas regiões, em particular no continente asiático. Como esses processos envolvem a participação de países BRICS, com potencial produtivo expressivo, a desconfiança é que esse processo poderia implicar desvio de comércio, com efeitos negativos para os exportadores brasileiros.

Esse conjunto de evidências traz à consideração um tema novo - e preocupante -, que é o conhecimento de um processo de crescente intensidade nos processos produtivos em outras regiões, sem que haja iniciativas correspondentes de magnitude entre os países da América Latina para fazer face a essa nova realidade.

O crescente regionalismo e seletividade nas preferências comerciais implica um desafio para os produtores brasileiros. Em particular, devido ao baixo grau de interação com mercados vizinhos - o que reduz a margem para se beneficiar de custos mais baixos, assim como leva à perda de participação nos mercados desses países. Aumentar o grau de complementaridade parece ser uma forma de alterar essa situação, a exemplo do observado em outras regiões.

Esses resultados reforçam a importância de se poder dispor de um banco de dados acessível por parte dos empresários brasileiros, que mostre, em termos de produtos, as preferências que cada BRICS e seus vizinhos praticam no comércio bilateral, e as tarifas incidentes sobre os produtos brasileiros exportados para esses mercados. Isso poderia dar uma ideia acerca das condições de concorrência, assim como motivar, junto às autoridades brasileiras, estratégias mais proativas de inserção internacional.

* *Técnico da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DINTE) do Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA) e professor da Universidade de Brasília.*

1 O processamento dos dados primários esteve a cargo de Rubem Ceratti, estatístico da DINTE/IPEA. As opiniões emitidas aqui são de inteira responsabilidade pessoal, e podem não refletir as posições das instituições mencionadas.

PONTES tem por fim reforçar a capacidade dos agentes na área de comércio internacional e desenvolvimento sustentável, por meio da disponibilização de informações e análises relevantes para uma reflexão mais aprofundada sobre esses temas. É também um instrumento de comunicação e de geração de ideias que pretende influenciar todos aqueles envolvidos nos processos de formulação de políticas públicas e de estratégias para as negociações internacionais.

PONTES foi publicado pelo Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD).

Equipe editorial

Michelle Ratton Sanchez Badin
Adriana Verdier
Manuela Trindade Viana
Bruno Varella Miranda
Rafael Barreto Souza

ICTSD

Diretor executivo:
Ricardo Meléndez-Ortiz
7, chemin de Balexert
1219, Genebra, Suíça
pontes@ictsd.ch
www.ictsd.org

As opiniões expressadas nos artigos assinados em PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD, ou das instituições por ele representadas.

EVENTOS

Abril

- 14 e 15 6ª Cúpula das Américas. Cartagena das Índias, Colômbia.
- 16 OMPI - 21ª - Sessão do Comitê Intergovernamental sobre Conhecimentos Tradicionais, Recursos Genéticos e Folclore. Genebra, Suíça.
- 16 a 18 WEF - Reunião do Fórum Econômico Mundial sobre América Latina. Puerto Vallarta, México.
- 16 a 19 OMC - Reunião do Grupo de Negociações sobre Facilitação ao Comércio. Genebra, Suíça.
- 18 OMC - Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Adesão do Cazaquistão. Genebra, Suíça.
- 18 e 19 G-20 e B-20 - Reunião de líderes. Puerto Vallarta, México.
- 20 a 22 Banco Mundial e FMI - Reunião de Primavera. Washington, EUA.
- 21 a 26 Conferência UNCTAD XIII. Doha, Qatar.
- 23 OMC - Reunião do Comitê de Práticas Antidumping. Genebra, Suíça.
- 24 Cepal - Seminário "Governança dos Recursos Naturais na América Latina e no Caribe: desafios de políticas públicas, manejo de rendas e desenvolvimento inclusivo". Santiago, Chile.
- 24 OMC - Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias. Genebra, Suíça.
- 25 e 27 OMC - Reunião do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais: Uruguai. Genebra, Suíça.
- 26 OMC - Reunião do Comitê de Salvaguardas. Genebra, Suíça.

Maio

- 1º OMC - Reunião do Conselho Geral. Genebra, Suíça.
- 8 OCDE - Apresentação do *Relatório Econômico da América Latina para 2012*. Pequim, China.
- 14 e 15 OMC - Simpósio sobre Tecnologia da Informação. Genebra, Suíça.
- 14 a 25 UNFCCC - Reunião dos Órgãos Subsidiários. Bonn, Alemanha.
- 15 a 22 G-8 - 38ª Cúpula do G-8. Chicago, EUA.
- 18 Mercosul - 15ª Reunião de ministros do Meio Ambiente. Buenos Aires. Argentina.
- 22 e 23 OCDE - Fórum anual da OCDE. Paris, França.
- 24 OMC - Reunião do Órgão de Solução de Controvérsias. Genebra, Suíça.
- 25 OCDE - 4º Fórum Econômico Internacional sobre América Latina e Caribe. Paris, França.

PUBLICAÇÕES

Abbott, R. *The Future of the Multilateral Trading System and the WTO*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Bacchus, J. *A Way Forward for the WTO*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Bouzas, R. *Towards 'Plurilateral plus' Agreements*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Gallagher, K. *The Challenging Opportunities for the Multilateral Trade Regime*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Galperin, C. *Biofuel Policies as a Complement to and a Substitute for Agricultural Policies*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Gao, H. *The Shifting Stars: The Rise of China, Emerging Economies and the Future of World Trade Governance*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Guijin, L. *The Revival of Industrial Policy: How should the WTO address it?* ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

ICTSD. *Technology Transfer and Innovation: Key country Priorities for Rio+20*. ICTSD: Genebra. Programa sobre Inovação, Tecnologia e Propriedade Intelectual, mar. 2012.

Lawrence, R. *Competing with Regionalism by Revitalizing the WTO*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Mehta, P. *Towards a Multilateral Framework on Competition Policy*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

Motta Veiga, P. *Should the WTO deal with Private Sector Initiatives?* ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.

OMC. *International Trade in Natural Resources: Practice and Policy*. OMC: Genebra, mar. 2012.

Shahin, M. *There is Nothing Wrong with the WTO*. ICTSD: Genebra. Trade and Development Symposium: Perspectives on the Multilateral Trading System. Coleção de breves artigos, fev. 2012.