

BRIDGES NETWORK

# PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 8, NÚMERO 7 - NOVEMBRO 2012



## BRICS: amigos, amigos; negócios à parte?

FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO  
O Eximbank da China em Angola

SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO  
A disputa comercial Brasil-África do Sul: possíveis impactos sobre os BRICS

COOPERAÇÃO EM ENERGIA  
A cooperação entre os BRICS e as transformações da ordem energética global



International Centre for Trade  
and Sustainable Development



# PONTES

VOLUME 8, NÚMERO 7 - NOVEMBRO 2012

## PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

## ICTSD

**International Centre for Trade and Sustainable Development**

Genebra, Suíça

### EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

### EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

### EDITORES

Michelle Ratton Sanchez Badin

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

### ASSISTENTES DE EDIÇÃO

Ana Carolina Netto

Tatianna Mello Pereira da Silva

### DESIGN GRÁFICO

Flarvet

### LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: [pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch)

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

## FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO

### 4 **O Eximbank da China em Angola**

*Lucy Corkin*

## SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

### 8 **Uma relação impossível? O artigo XX do GATT e o Protocolo de Acesso da China no caso das matérias-primas**

*Elisa Baroncini*

## SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

### 13 **A disputa comercial Brasil-África do Sul: possíveis impactos sobre os BRICS**

## COOPERAÇÃO EM ENERGIA

### 17 **A cooperação entre os BRICS e as transformações da ordem energética global**

*Paulo Henrique Chamon*

## MECANISMOS MULTILATERAIS DE FINANCIAMENTO

### 21 **Banco dos BRICS para o desenvolvimento: uma (contenciosa) proposta em debate**

### 24 **Informações úteis**

### 25 **Publicações**



## BRICS: mais parceiros que concorrentes?



*No contexto de crise econômica, que desafia a capacidade de recuperação de países desenvolvidos, bem como de instituições como a União Europeia, adquirem relevância propostas e alternativas articuladas pelos países emergentes. As expectativas e projeções que circundam os BRICS estão principalmente relacionadas quanto à sua capacidade de alavancar a economia mundial à medida que buscam se consolidar como uma liderança global. Nesse sentido, a edição do Pontes que chega até você, nosso(a) leitor(a), visa a contribuir para a compreensão das perspectivas e dos desafios que se colocam aos BRICS.*

*No primeiro artigo desta edição, Lucy Corkin trata da atuação do Eximbank da China em Angola, sob o pano de fundo da estratégia going global do país asiático. A China é ainda o tema central do artigo assinado por Elisa Baroncini, que aborda questões atinentes ao protocolo de acesso do país à Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir do caso da restrição à exportação de matérias-primas submetido ao Órgão de Apelação da OMC.*

*Atento à relevância da questão energética para a continuidade do crescimento econômico dos BRICS e às pressões pela utilização de fontes sustentáveis, Paulo Henrique Chamon volta-se para os desafios e potenciais da cooperação entre os países do grupo nessa seara.*

*Finalmente, este número traz dois editoriais elaborados por nossa equipe. Ambos buscam colocar em discussão possíveis limitações dos BRICS como um canal de articulação de soluções e propostas conjuntas. O primeiro discute a disputa comercial envolvendo Brasil e África do Sul em torno da carne de frango, caso que ilustra como essas economias emergentes, ao buscarem ampliar seu acesso a mercados no exterior, muitas vezes, acabam por configurar mais uma relação de concorrência que de parceria.*

*O outro editorial lança luz sobre a proposta de criação de um banco de desenvolvimento dos BRICS, considerado o primeiro esforço pró-ativo do agrupamento. Ao mesmo tempo em que a proposta reflete a crescente relevância dos países emergentes no quadro econômico internacional, os países BRICS já esboçam divergências/disputas que ameaçam minar seu avanço.*

*Parte fundamental de qualquer discussão, você, prezado(a) leitor(a), é o protagonista do esforço do Pontes de aprofundar sua vocação de promotor de debates relevantes nas áreas de comércio e desenvolvimento sustentável. Por isso, gostaríamos de convidá-lo(a) a comentar as notícias publicadas no [site do Pontes](http://site.do/Pontes). Caso queira nos escrever um e-mail, o endereço é [pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch).*

*Esperamos que aprecie a leitura.*

A Equipe Pontes



## FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO

# O Eximbank da China em Angola

Lucy Corkin

*Ao debruçar-se sobre o papel do Eximbank da China na facilitação do comércio com Angola, a autora conclui que, mais do que um mecanismo de facilitação comercial, o Eximbank oferece às empresas públicas chinesas garantias que estimulam a operação destas em mercados desconhecidos no exterior.*

No curto intervalo de uma década, a China tornou-se um dos parceiros comerciais mais importantes de Angola, o que se deve, em grande medida, a acordos mutuamente benéficos (ao menos em tese), nos quais linhas de crédito garantidas por petróleo são concedidas ao governo angolano para financiar projetos de infraestrutura de larga escala e auxiliar na reconstrução pós-guerra do país. Contudo, uma série de mitos circunda as transações financeiras envolvendo China e Angola – como a crença de que o país asiático investe extensivamente em Angola porque suas empresas públicas não temem negócios de alto risco. Este artigo busca questionar tais afirmações.

## O contexto das relações China-Angola

As relações entre Pequim e Luanda tiveram um começo desfavorável: inicialmente, a China apoiou a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) durante a prolongada guerra civil travada com o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), que posteriormente se tornou o partido governante. As fortes ligações do MPLA com os soviéticos impediam que tivessem o apoio da China, devido à cisão sino-soviética ocorrida no final dos anos 1950.

Dessa forma, a relação bilateral normalizou-se somente em 1983, quando a China oficialmente reconheceu o governo do MPLA. Esses laços permaneceram tênues até que o fim da guerra civil angolana, em 2002, constituiu uma oportunidade para a maior interação dos países. Notadamente, em 2004, o então vice-primeiro-ministro chinês Zeng Peiyan anunciou, em visita a Angola, que o Eximbank da China emprestaria US\$ 2 bilhões ao governo angolano para financiar a reconstrução do país. Desde então, o banco ampliou suas linhas de crédito para US\$ 10,5 bilhões e permanece como a principal instituição financeira da China em Angola – embora outros bancos chineses também tenham manifestado interesse nessa atividade<sup>1</sup>.

Atualmente, Angola é o maior parceiro comercial africano da China: o comércio bilateral atinge US\$ 25 bilhões, o que corresponde a um quarto do comércio total da China com a África<sup>2</sup>. Angola é o quinto maior mercado africano para as exportações chinesas, mas essa informação é ofuscada pela importação chinesa de petróleo bruto originário de Angola, o que resulta em um enorme déficit comercial desfavorável à China (ver Figura 1). Segundo o Ministério do Petróleo de Angola, 39% das exportações de petróleo bruto angolano foram destinadas à China em 2009 – o correspondente a 15,7% do total de petróleo importado pelo país asiático.

A Embaixada da China em Angola tem como uma de suas prioridades trabalhar pelo aumento das exportações chinesas para o país africano, a fim de equilibrar o comércio bilateral. Nesse cenário, as políticas de compra referentes aos empréstimos concedidos pelo Eximbank da China desempenham um papel estratégico, já que constituem uma medida adotada pelo governo chinês voltada a reduzir o déficit comercial com Angola, encorajando as exportações chinesas para o país africano.

## A estratégia de "going global" da China: o papel do Eximbank

O Eximbank da China foi fundado em 1994, em antecipação ao ingresso do país à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, e tornou-se um instrumento fundamental nas políticas de "going global" adotadas pelo governo chinês. Trata-se da única agência autorizada a conceder, em nome do governo chinês, empréstimos bilaterais



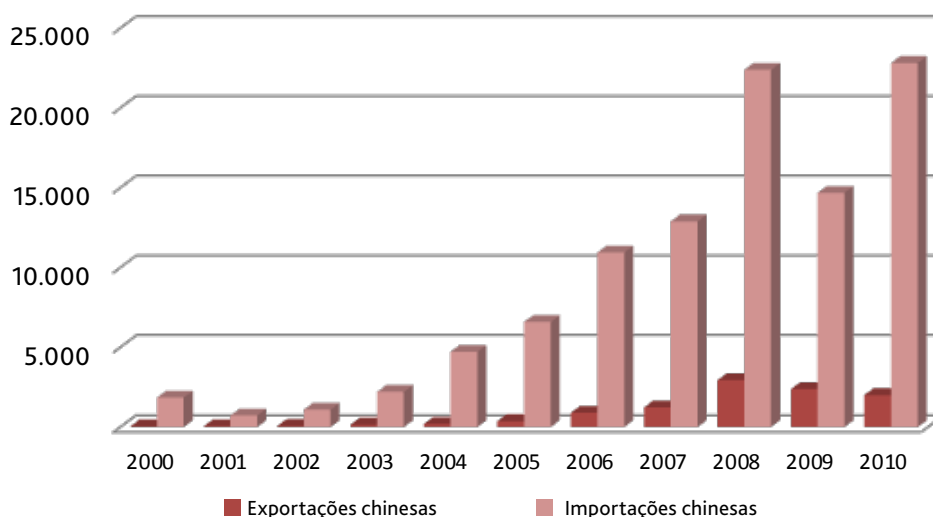
## US\$ 37 bilhões

Valor aproximado dos empréstimos da China à América Latina em 2010.

O valor é superior à soma dos empréstimos realizados por Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Eximbank dos Estados Unidos no período.

em condições preferenciais. Ademais, o Ministério da Fazenda da China é o único acionista do Eximbank, mas se reporta diretamente ao Conselho de Estado.

**Figura 1: Comércio bilateral China-Angola, em milhões de US\$ (2000-2010)**



Fonte: Comtrade ONU

Os empréstimos em condições preferenciais<sup>3</sup> concedidos pelo governo chinês constituem um mecanismo relativamente novo, testado pelo então primeiro-ministro Li Peng no início dos anos 1990. O Eximbank da China concedeu seus primeiros empréstimos em abril de 1995, tendo desde então crescido continuamente em vista de sua importância na promoção das políticas de “*going global*” da China, bem como em um modelo de crescimento econômico alavancado pela exportação. O banco estatal é atualmente uma das maiores instituições financeiras da espécie no mundo.

Segundo estimativas do Banco Mundial, até 2006, o Eximbank da China investiu mais de US\$ 12,5 bilhões em projetos de infraestrutura de larga escala na África subsaariana – ainda que relatórios oficiais da China apresentem números bastante inferiores<sup>4</sup>. Mais de 80% desses empréstimos foram concedidos a países africanos ricos em recursos naturais, como Angola, Nigéria, Sudão e Zimbábue. Além disso, o Eximbank da China foi responsável por 92% dos compromissos financeiros em infraestrutura assumidos pela China na África entre 2001 e 2007<sup>5</sup>.

Os dados a esse respeito são inconsistentes até mesmo entre fontes do governo chinês. De acordo com o Gabinete de Informação do Conselho de Estado da China, até o fim de 2009, apenas US\$ 11,3 bilhões foram desembolsados através de empréstimos em condições preferenciais globalmente. No entanto, de acordo com o vice-presidente do Eximbank chinês, Zhu Xinqiang, desde a sua criação até 2010, o banco havia concedido aproximadamente US\$ 23 bilhões em empréstimos somente para países africanos<sup>6</sup>.

O que está claro, contudo, é que os bancos de políticas públicas (“*policy banks*”) da China – em especial o Eximbank – estão cada vez mais ativos globalmente (ver Figura 2). Em janeiro de 2011, pesquisa elaborada pelo *Financial Times* mostrou que, entre 2009 e 2010, o Eximbank e o Banco de Desenvolvimento da China emprestaram, juntos, mais do que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) combinados no mesmo período – US\$ 110 bilhões, em contraste com US\$ 100,3 bilhões<sup>7</sup>.

Os empréstimos em condições preferenciais foram desenvolvidos para “financiar projetos industriais, de infraestrutura e de bem-estar social no país tomador do empréstimo, que possam gerar retornos econômicos promissores ou benefícios sociais” e “financiar a compra de produtos mecânicos e eletrônicos chineses, bem como de equipamentos, tecnologia, serviços, além de outros produtos, pelo país mutuário”<sup>8</sup>.

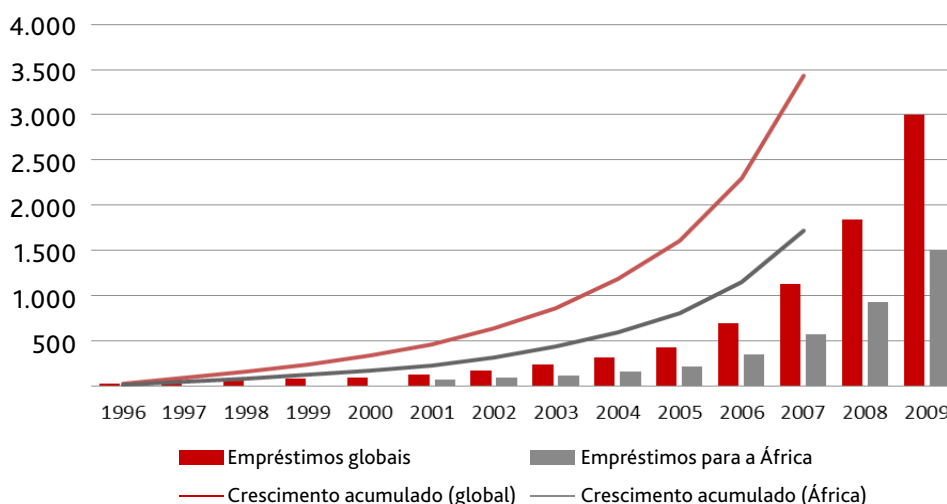


## US\$ 20 bilhões

Segundo o Banco Mundial, este é o investimento necessário em infraestrutura em Angola para a resolução dos principais gargalos do país.

Os empréstimos do Eximbank chinês são de valor superior a US\$ 3 milhões, mas, caso ultrapassem US\$ 50 milhões, são condicionados à aprovação do Conselho de Estado<sup>9</sup>. O empréstimo deve ser garantido por uma fonte de receita – no caso de Angola, petróleo bruto. O volume das remessas de amortização é estabelecido com base em uma quantidade fixa de barris. Em Angola, esse volume foi definido em 10.000 barris por dia durante os dois primeiros anos e a 15.000 barris por dia nos anos subsequentes até a amortização total.

**Figura 2: Empréstimos do Eximbank da China, em milhões de US\$ (1996-2009)**



Fonte (dados de entrada): Brautigam (2009, p. 317)

Entre as condições do Eximbank para concessão de empréstimo, consta que somente construtoras chinesas podem executar as obras de infraestrutura financiadas. Ademais, em princípio, no mínimo 50% das compras realizadas no escopo do contrato (equipamentos, materiais, tecnologia ou serviços) devem ser originárias da China. No caso de Angola, foi negociado que até 30% dos contratos poderiam ser objeto de subcontratação por firmas angolanas, quando possível<sup>10</sup>.

Assim, embora o Eximbank da China se declare engajado com o “financiamento do desenvolvimento”, seu envolvimento com projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento está principalmente atrelado à criação de um canal por meio do qual esses países possam comprar produtos e serviços de empresas chinesas. Dessa forma, o governo encoraja o aumento da internacionalização de empresas chinesas. Neste caso, o Eximbank não é diferente dos demais bancos de exportação/importação do mundo, à exceção talvez de seu porte e do volume dos projetos com que o banco está envolvido globalmente.

O mecanismo mediante o qual as construtoras contratadas são pagas diretamente pelo Eximbank chinês assegura que este tenha controle total sobre o reembolso dos projetos, na tentativa de mitigar o risco de que o dinheiro emprestado entre no sistema financeiro angolano. Como resultado, o risco das construtoras chinesas de conduzir projetos em Angola é substancialmente reduzido. Essas empresas não estão dispostas a entrar em licitações de projetos financiados unicamente por governos da África, visto que frequentemente há problemas com o pagamento<sup>11</sup>.

Isso é particularmente relevante no contexto de Angola, em razão da crise econômica de 2008-2009, na qual o governo enfrentou um grave problema de fluxo de caixa por conta da drástica queda no preço do petróleo. Nesse caso, empreiteiras que já haviam concluído os projetos não foram pagas por meses. Assim, devido à aversão ao risco – sem a estabilidade institucional e financeira proporcionada pelo Eximbank da China – provavelmente haveria forte resistência por parte das grandes empresas chinesas em adentrar mercados como o de Angola<sup>12</sup>.



É evidente que os financiamentos concedidos pelo Eximbank da China facilitaram a entrada de construtoras chinesas em Angola, dado o grau de restrição ligado às compras previstas no contrato<sup>10</sup>. Contudo, apesar do grande volume de empréstimos e, por conseguinte, do volume dos contratos obtidos pelos empreiteiros chineses em Angola, investimentos estrangeiros diretos da China para Angola (isto é, valores repassados fora de linhas de crédito) são extraordinariamente baixos. Isso parece sugerir que as construtoras chinesas ainda não estão dispostas a se aventurar no mercado angolano por sua própria conta, fora da linha de crédito concedida pela China.

Ao contrário da percepção popular de que empresas públicas chinesas, munidas de vultosos recursos de capital, desconsideram por completo o risco, elas apresentam mais aversão ao risco do que empresas privadas, principalmente devido ao gerenciamento burocrático a que estão sujeitas. Em geral, grandes empresas públicas detêm uma posição oligárquica na economia doméstica chinesa e, consequentemente, não estão sujeitas aos efeitos negativos da concorrência desleal – uma das principais razões a determinar a transferência de empresas privadas para o exterior<sup>11</sup>.

Assim, foi somente após a introdução das linhas de crédito do Eximbank que as empresas públicas chinesas começaram a adentrar o mercado angolano. Apesar da relação comercial robusta, o investimento direto da China em Angola é insignificante. Ademais, segundo o Ministério do Comércio da China, contratos acumulados assinados por empresas chinesas em Angola em 2010 totalizaram mais de US\$ 22 bilhões. Tomado em conjunto, esse quadro indica que as linhas de crédito do Eximbank foram especificamente bem sucedidas na compensação marginal do déficit comercial que a China acumulou ao longo de sua relação com Angola, seu maior parceiro comercial na África.

### Considerações finais

O Eximbank da China desempenha a importante função de facilitação comercial entre China e Angola. Ao contrário da crença popular, empresas públicas chinesas têm aversão ao risco em mercados desconhecidos no exterior. O papel do Eximbank é proporcionar a essas empresas segurança suficiente para estimular sua disposição a operar em Angola. Contudo, apesar do crescimento no volume do comércio, não se pode considerar a China uma grande investidora em Angola, já que o capital flui de Pequim para Luanda na forma de linhas de crédito que devem ser amortizadas pelo governo angolano mediante petróleo bruto.



**Lucy Corkin**

Doutora em Ciência Política pela Escola de Estudos Orientais e Africanos (Universidade de Londres). Atualmente, trabalha no banco de investimento sul-africano Rand Merchant Bank.

- 1 Ver: Corkin, Lucy. Uneasy Allies: China's evolving relations with Angola. In: *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 29, No. 2, 2011, pp. 169-180.
- 2 Ver: *Chinese Academy of International Trade and Economic Co-operation*. China-Africa Trade and Economic Relationship Annual Report 2010. Pequim, 2010, p. 10.
- 3 Estes são entendidos como o crédito a médio e longo prazos, concedido a baixas taxas de juros, por determinação do governo chinês, e que tem natureza de assistência oficial.
- 4 Ver: Bossard, Peter. China's role in Financing African Infrastructure. In: *International Rivers Network*. Berkeley, mai. 2007, p. 2.
- 5 Ver: Foster, Vivien et al. *Building Bridges: China's Growing Role as an Infrastructure financier in Sub-Saharan Africa*, Washington: World Bank, 2008, p. 40.
- 6 Ver: <http://bit.ly/PWr3dP>.
- 7 Ver: <http://on.ft.com/TvHuuE>.
- 8 Ver: <http://bit.ly/PCXPPQ>.
- 9 Ver: <http://bit.ly/RUC9vd>.
- 10 Ver: Corkin, 2011.
- 11 Ver: Chen, C.; Chiu, P.; Orr, R.; Goldstein, A. "An Emerging Force and an Emerging Market: Chinese Construction Firms in Africa", *paper* não publicado, 2008, p. 7.
- 12 Entrevista, Pequim, 16 out. 2009.
- 13 Entrevista, gerente de *marketing*, empresa privada de construção chinesa, Luanda, 2 ago. 2010.
- 14 Ver: Gu, Jing. China's private enterprises in Africa and the implications for African development. In: *European Journal of Development Research*, Vol. 21, No. 4, 2009, p. 572.



## SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

# Uma relação impossível? O artigo XX do GATT e o Protocolo de Acesso da China no caso das matérias-primas

---

Elisa Baroncini

*Este artigo examina a decisão do Órgão de Apelação da OMC no caso das matérias-primas envolvendo a China, com especial atenção à aplicação do Artigo XX do GATT ao parágrafo 11.3 do Protocolo de Acesso da China.*

**E**m 30 de janeiro, o Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC) publicou sua decisão sobre a controvérsia iniciada por Estados Unidos, União Europeia (UE) e México contra várias restrições à exportação de matérias-primas impostas pela China. O Órgão concluiu que não há fundamento no Protocolo de Acesso da China que autorize a aplicação do Artigo XX do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês) ao parágrafo 11.3 – cláusula do referido Protocolo que exige a eliminação de impostos sobre a exportação.

A interpretação do Órgão de Apelação corre o risco de fortalecer um aspecto irracional do sistema multilateral de comércio. Mais do que isso, a decisão é de difícil conciliação com o princípio da soberania permanente sobre recursos naturais. Este artigo propõe uma leitura diferente acerca da coordenação entre o parágrafo 11.3 do Protocolo e a cláusula de exceções gerais do GATT. Tal proposta constitui uma interpretação mais harmônica com o princípio do desenvolvimento sustentável consagrado no preâmbulo do Acordo da OMC.

## A obrigação OMC-plus da China

O Protocolo de Acesso da China (2001) apresenta o maior número já verificado de obrigações "OMC-plus", isto é, uma disciplina mais rigorosa imposta a membros em processo de adesão à OMC, a qual ultrapassa os compromissos geralmente assumidos pelos membros da Organização. Entre tais obrigações especiais, está um regime severo sobre eliminação de impostos às exportações.

Conforme o parágrafo 11.3 do referido Protocolo, "a China deve eliminar todos os impostos e taxas aplicados a exportações a menos que estejam especificamente previstos no Anexo 6 deste Protocolo ou que sejam aplicados em conformidade com as disposições do Artigo VIII do GATT de 1994". Enquanto este último trata de taxas impostas como pagamento por um serviço prestado, o Anexo 6 do Protocolo enumera 84 bens – basicamente matérias-primas –, para cada um dos quais é indicada uma taxa máxima que Pequim pode impor sobre as exportações. Uma Nota ao Anexo 6 reafirma que "os níveis tarifários incluídos neste Anexo são níveis máximos que não podem ser excedidos", ressaltando que a "China (...) não aumentará as taxas atualmente vigentes, exceto sob circunstâncias excepcionais".

A China violou o parágrafo 11.3 ao determinar impostos de exportação a produtos não listados no Anexo 6 do Protocolo – incluindo coque, vários tipos de restos de metais e algumas formas de fluorita. O país asiático tentou justificar os impostos com base no Artigo XX (b) e (g) do GATT, sob o argumento de que essas medidas eram "necessárias para proteger a vida ou saúde de humanos, animais e vegetais", além de serem "relacionadas à conservação de recursos naturais esgotáveis".

Pequim alegou que as medidas questionadas compunham uma estratégia ambiental unificada, também voltada a reduzir a poluição emitida quando da extração ou produção das matérias-primas, a fim de diminuir os riscos à vida e à saúde humana, animal e vegetal, em consonância com o Artigo XX (b) do GATT.



## 7 juízes

Compõem o Órgão de Apelação da OMC. Esses juízes possuem mandato de quatro anos.

No que diz respeito à taxação de exportações adotada como medida de conservação, a China alegou tratar-se de uma expressão de seu direito soberano de elaborar e implementar uma ampla política de conservação mineral, levando em conta as necessidades especiais do país para seu desenvolvimento social e econômico. Pequim ressaltou que o Artigo XX (g) do GATT, dedicado à preservação de recursos naturais não renováveis, protege o princípio da soberania chinesa, observando que o direito de soberania sobre seus recursos naturais, amparado pelo Artigo XX (g), deve ser exercido à luz do princípio do desenvolvimento sustentável consagrado no preâmbulo da OMC.

Considerando que o Relatório do Painel concluiu que "a redação e o contexto do Parágrafo 11.3 impedem a possibilidade de a China invocar a defesa do Artigo XX do GATT de 1994 para violações às obrigações contidas no Parágrafo 11.3 do Protocolo de Acesso da China" (parágrafo 7.158 do Relatório), Pequim solicitou ao Órgão de Apelação que revisasse suas conclusões. O governo chinês alegou estar convencido da natureza errônea da suposição adotada pelo Painel de que "a ausência de linguagem que concede expressamente o direito de regular o comércio de maneira consistente com o Artigo XX significa que a China e outros membros pretendiam privar a China desse direito" (Relatório do Órgão de Apelação, parágrafo 28).

### Texto e contexto da interpretação do Órgão de Apelação

Segundo o Órgão de Apelação, a ausência, na redação da obrigação OMC-*plus*, de indicações a respeito da aplicabilidade do Artigo XX do GATT, somada à falta de qualquer cláusula introdutória similar àquela do parágrafo 5.1 do Protocolo<sup>1</sup>, "sugere (...) que a China pode não ter recurso ao Artigo XX para justificar a quebra de seu compromisso de eliminar impostos de exportação contido no Parágrafo 11.3 do Protocolo de Acesso da China" (parágrafo 291).

O Órgão afirma ser "difícil vislumbrar como a linguagem [da obrigação OMC-*plus*] poderia ser interpretada como indicativa de que a China pode recorrer às provisões do Artigo XX do GATT para justificar impostos de exportação a produtos não elencados no Anexo 6 ou a imposição, a produtos listados, de impostos de exportação acima dos níveis máximos determinados pelo Anexo 6" (parágrafo 284).

No que toca ao contexto imediato – parágrafos 11.1 e 11.2 do Protocolo –, o Órgão de Apelação destacou que Pequim garantiu aos membros da OMC a aplicação e administração de taxas ou encargos alfandegários, além de impostos e encargos internos "em conformidade com o GATT de 1994", frase que está ausente no parágrafo 11.3, que se refere especificamente à eliminação de "impostos e encargos aplicadas a exportações".

Tal silêncio, argumentou o Órgão de Apelação, "reafirma nosso entendimento de que a China não pode recorrer ao Artigo XX para justificar a infração a seu compromisso de eliminar impostos de exportação sob o Parágrafo 11.3". Ainda nessa lógica, na medida em que a obrigação OMC-*plus* assumida pela China "advém exclusivamente do Protocolo de Acesso da China, e não do GATT de 1994, nós consideramos razoável supor que, houvesse uma intenção comum de proporcionar acesso ao Artigo XX do GATT de 1994 a esse respeito, a linguagem voltada a esse efeito teria sido incluída no Parágrafo 11.3 ou em outro dispositivo do Protocolo de Acesso da China" (parágrafo 293).

Por fim, o Órgão de Apelação recordou que o preâmbulo da OMC contempla vários objetivos – incluindo "o aumento do padrão de vida (...) buscando tanto a proteção como a preservação do meio ambiente (...) expandindo a produção e o comércio de bens e serviços, ao mesmo tempo em que permitindo o uso ótimo dos recursos mundiais segundo o objetivo de desenvolvimento sustentável" – e resolve "desenvolver um sistema de comércio multilateral integrado, mais viável e durável".

Sem qualquer consideração ou fundamentação jurídica, o Órgão de Apelação imediatamente afirmou que "nenhum dos objetivos [considerados], tampouco o equilíbrio existente entre esses, oferece orientação específica quanto à aplicabilidade do Artigo XX do GATT ao Parágrafo 11.3 do Protocolo de Acesso da China". Com base na alegada



## Matérias-primas em questão:

- Bauxita
- Coque
- Fluorita
- Magnésio
- Manganês
- Carvão de Silício
- Silício
- Fósforo
- Zinco

ausência de "orientação específica", no "compromisso explícito" assumido por Pequim de eliminar impostos de exportação e na "falta de qualquer referência textual ao Artigo XX" na obrigação OMC-*plus* assumida pela China, o Órgão de Apelação concluiu "não haver fundamento para que o Artigo XX do GATT de 1994 seja aplicável a impostos de exportação considerados inconsistentes com o Parágrafo 11.3" (parágrafo 306).

### Efeitos das conclusões do Órgão de Apelação

Infelizmente, a interpretação do Órgão de Apelação produz uma série de consequências negativas. Primeiramente, ela torna a obrigação OMC-*plus* de eliminar impostos de exportação "imune" a quaisquer exceções previstas no GATT. Isso contrasta com a possibilidade de que até mesmo os pilares da liberalização do comércio – como a cláusula da nação mais favorecida e o princípio do tratamento nacional – sejam derogados por medidas domésticas necessárias ou relacionadas à proteção de um ou mais dos valores não comerciais amparados nas cláusulas de exceções gerais da OMC.

Assim, tal interpretação agrava a assimetria já característica dos compromissos OMC-*plus*, um desequilíbrio de difícil correção por meio de emendas aos textos de comércio multilateral, visto não estar nada claro qual procedimento deve ser adotado para a revisão dos Protocolos de Acesso. Tampouco é simples satisfazer o tão exigente mecanismo decisório – previsto pelo Artigo X do Acordo da OMC – caso se conclua que o procedimento de emenda da OMC deve ser aplicado para modificar as obrigações OMC-*plus* aceitas pelos países em processo de adesão à OMC.

A interpretação do Órgão de Apelação gera outro "resultado ilógico". Com a decisão, a China fica impedida de utilizar impostos de exportação, os quais constituem o obstáculo comercial menos distorcivo e o mais transparente e, portanto, o instrumento de defesa comercial preferencialmente adotado pelos membros da OMC. Dessa forma, a China vê-se forçada a recorrer a banimentos e cotas (que distorcem severamente o comércio), a fim de implementar suas políticas nacionais em matéria de meio ambiente, conservação e saúde.

Em termos gerais, a impossibilidade de aplicar o Artigo XX do GATT ao parágrafo 11.3 do Protocolo parece estar em contraste com o princípio de desenvolvimento sustentável codificado no Preâmbulo da OMC e com o modelo de desenvolvimento econômico sustentável almejado pelo sistema de comércio multilateral. Neste, nenhum compromisso de liberalização comercial é absoluto, podendo ser derogado desde que respeitados os requisitos das cláusulas gerais de exceção, na persecução dos valores não comerciais contemplados pelo sistema.

### Uma interpretação diferente sobre o parágrafo 11.3 do Protocolo

Destacadas as controversas consequências provocadas por esse precedente de Genebra, é possível afirmar que a incapacidade do sistema judiciário da OMC de mitigar a desigualdade entre seus membros, gerada pelas concessões de exportações unilaterais, leva ao que o Artigo 32, alínea b) da Convenção de Viena, define como "um resultado manifestadamente absurdo [e] não razoável".

Esse cenário insatisfatório exige uma revisão profunda da problemática interpretação empreendida pelo Órgão de Apelação. Na realidade, é possível definir a conexão entre o parágrafo 11.3 do Protocolo e o Artigo XX, que permite à China invocar exceções de políticas públicas do GATT a fim de justificar derrogações à obrigação de eliminar impostos de exportação além dos produtos listados e dos limites contemplados no Anexo 6 do Protocolo.

De fato, o texto do parágrafo 11.3 não faz referência ao GATT. É plausível argumentar, por outro lado, que tampouco há exclusão expressa quanto à possibilidade de invocar as exceções de políticas públicas do GATT. O silêncio dos negociadores não pode ser automaticamente transformado na mais rigorosa e inequívoca proibição de recurso à cláusula de exceções gerais do GATT.



Isso adquire pertinência ainda maior se é dada a devida consideração ao princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais<sup>4</sup>. De acordo com esse princípio de direito costumeiro, reconhece-se que todos os povos têm o direito de "utilizar livremente de sua riqueza e de seus recursos naturais para atingir seus objetivos" (Artigos 1.2 dos Pactos das Nações Unidas de 1966) e que o Estado deve exercer sua soberania de modo responsável a fim de gerir os recursos naturais no melhor interesse de sua população.

À luz desse princípio, é aceitável que um membro da OMC reduza seu espaço político (*policy space*) na gestão de seus recursos naturais por concordar com a obrigação OMC-*plus* de diminuir e/ou eliminar tarifas de exportação sobre tais recursos. Contudo, o silêncio que acompanha tão especial compromisso não pode ser interpretado como uma abdicação eterna por parte de um Estado do direito de utilizar os recursos nacionais de sua própria população ao implementar impostos de exportação de acordo com a cláusula de exceções gerais do GATT.

Por conseguinte, o escopo das duas exceções *ad hoc* relativas à obrigação de eliminar taxas de exportação expressamente contempladas no parágrafo 11.3 do Protocolo de Acesso deveria ser reformulado apenas com base no texto desse parágrafo: os negociadores esclareceram que a severa disciplina da OMC-*plus* não inclui taxas fixadas como pagamento por serviços prestados (Artigo VIII do GATT), nem afeta os 84 produtos listados no Anexo 6 do Protocolo, visto que as tarifas de exportação poderiam ainda incidir sobre aqueles produtos, dentro dos limites das taxas de exportação previstas naquele Anexo.

Tais esclarecimentos não podem ser lidos como expressão da renúncia da China ao direito de recorrer ao Artigo XX do GATT, com referência ao direito de impor tarifas de exportação a produtos não contemplados na lista do Anexo 6, ou de extrapolar as taxas de exportação contempladas para os 84 produtos citados no Anexo 6. Por óbvio, disso decorre que todos os requisitos impostos pela cláusula de exceções gerais do GATT sejam respeitados, *in primis* a condição de que as tarifas extras de exportação visem a um dos valores não comerciais contemplados no Artigo XX.

Sem dúvidas, é preciso também levar em consideração a Nota ao Anexo 6, segundo a qual a "China confirmou que os níveis tarifários incluídos nesse Anexo são níveis máximos que não serão excedidos" e "que as taxas atualmente aplicadas não seriam aumentadas, exceto sob circunstâncias excepcionais". Contudo, o texto somente indica que a China assumiu uma obrigação adicional referente aos 84 produtos listados no Anexo 6: Pequim aceitou não aumentar as taxas de exportação aplicadas àqueles produtos no momento em que ingressou à OMC, se essas taxas estivessem abaixo daquelas fixadas no Anexo. Ainda, foi acordado que a China poderia derrogar esse acordo extra apenas "sob circunstâncias excepcionais". Mais uma vez, o texto do Protocolo não permite a conclusão de que a China abandonou o direito de invocar a política pública de exceções do GATT.

Certamente, falta verificar o escopo preciso das "circunstâncias excepcionais" delineadas no Anexo 6, o que exigiria uma interpretação adicional. Portanto, cabe ressaltar que, no caso das matérias-primas da China, todas as taxas de exportação consideradas violadoras do parágrafo 11.3 do Protocolo – e que, nesse sentido, se pretendia justificar sob o Artigo XX do GATT – foram impostas por Pequim sobre produtos não listados no Anexo 6 do Protocolo de Acesso.

### **O Preâmbulo da OMC e o objeto e propósito do sistema da OMC**

Com relação ao contexto imediato, este deveria ser analisado tendo sempre em mente que o parágrafo 11.3 disciplina uma obrigação OMC-*plus*. Assim, é normal que as prescrições nele enunciadas<sup>5</sup> não sejam acompanhadas pela expressão "em conformidade com o GATT". O Acordo Geral não se refere a nenhuma obrigação geral de eliminação de impostos de exportação. Consequentemente, o silêncio do parágrafo 11.3 deve ser atribuído ao fato de que o GATT não contém princípios ou disciplinas especiais a serem respeitadas pela China quando da implementação da obrigação OMC-*plus* para eliminação de impostos de exportação. Deve-se então concluir, mais uma vez, que



o silêncio não expressa uma renúncia da China de recorrer ao Artigo XX para justificar derrogações do compromisso previsto no parágrafo 11.3<sup>6</sup>. Por fim, ao ser ampliada a análise do contexto para o preâmbulo da OMC, é possível atribuir um significado positivo ao silêncio do parágrafo 11.3 do Protocolo, significado este que pode também ser testado à luz do "objeto e propósito" que caracteriza todo o sistema da OMC e que é sintetizado no já mencionado Preâmbulo da OMC.

Longe de ser o objetivo final dos Acordos de Marrakesh, a liberalização comercial é concebida e regulada dentro do sistema da OMC como ferramenta "para aumentar os padrões de vida", meta a ser perseguida constantemente, "proporcionando o uso ótimo dos recursos mundiais" e "de acordo com o objetivo de desenvolvimento sustentável, buscando concomitantemente proteger e preservar o meio ambiente". Assim, os compromissos de liberalização comercial são disciplinados no sistema multilateral localizado em Genebra não como obrigações e proibições absolutas, impossíveis de serem derogadas, mas como obrigações que podem ser contornadas a fim de perseguir os valores não comerciais contemplados em várias regras da OMC, particularmente nas cláusulas de exceções gerais, respeitando todos os requisitos e o equilíbrio entre necessidades conflitantes e preocupações expressadas por aquelas provisões multilaterais.

A atenção dada pelo Preâmbulo da OMC à proteção ambiental e ao uso ótimo de recursos naturais, juntamente com o reconhecimento explícito do princípio do desenvolvimento sustentável, revela que os signatários dos acordos multilaterais de comércio escolheram um modelo de desenvolvimento econômico capaz de ser sustentável – constantemente conjugado com o respeito ao progresso ambiental e social. Como o Preâmbulo da OMC norteia todos os acordos abrangidos pelo sistema da OMC – e, portanto, também os Protocolos de Acesso –, o significado do parágrafo 11.3 deve ser construído de forma a ser expressão e articulação coerentes dos princípios nele consagrados, bem como a implementação apropriada do modelo de desenvolvimento econômico sustentável nele moldado.

Disso decorre que o texto do parágrafo 11.3, lido à luz do contexto do Preâmbulo da OMC e do objeto e propósito do sistema da OMC, inequivocamente indica que a China, embora aceite as obrigações OMC-plus de eliminar taxas de exportação, não renunciou ao seu direito de regular o comércio de forma a promover a conservação e a saúde pública também pela adoção de tarifas de exportação, caso estas medidas se mostrem como as ferramentas mais apropriadas para a realização dos propósitos de suas legítimas políticas públicas.

Pode-se concluir, portanto, que o Artigo XX do GATT é aplicável às obrigações OMC-plus aceitas pela China para eliminar as tarifas de exportação. Na verdade, a atribuição desse significado ao silêncio do parágrafo 11.3 do Protocolo é o único resultado interpretativo capaz de estar em harmonia com os princípios e o modelo de desenvolvimento econômico sustentável promovidos pelo sistema da OMC, que provê "orientação específica" ao intérprete do tratado, aplicando todos os critérios hermenêuticos expressados pelas normas costumeiras internacionais sobre a interpretação de tratados.



**Elisa Baroncini**

Professora de Direito Internacional na Faculdade de Direito da Universidade de Bologna. Em junho de 2012, foi professora visitante em Pequim, na China University of Political Science and Law.

- ① Este salienta que o direito de importar e exportar bens deve ser garantido a todas as empresas estabelecidas na China "[s]em prejuízo ao direito de a China regular o comércio de uma maneira consistente com o Acordo da OMC".
- ② Ver: Qin, Julia Ya. *Reforming Discipline on Export Duties: Sovereignty over Natural Resources, Economic Development and Environmental Protection*. Mar. 2012, p. 10. Disponível em: <<http://bit.ly/lrCZ0g>>.
- ③ Ver: Howse, Robert. *Climate Mitigation Subsidies and the WTO Legak Framework - A Policy Analysis*. IISD Paper. Mai. 2010, p. 17.
- ④ Conforme requerido pelo Artigo 31, § 3 alínea c) da Convenção de Viena, segundo o qual o intérprete de um tratado deve levar em conta "quaisquer normas de direito internacional relevantes aplicáveis para as relações entre as partes".
- ⑤ Sendo *sui generis* e não refletindo as taxas, encargos ou impostos internos do GATT contempladas nos parágrafos 11.1 e 11.2.
- ⑥ Ver: Schloemann, Hannes. China-Raw Materials: Some Observations. Apresentação em Power Point, ICTSD/WTO Advisors. *Talking Disputes Vol. 2: The China-Raw Materials Case*. Genebra, 20 jul. 2011.



## SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

## A disputa comercial Brasil-África do Sul: possíveis impactos sobre os BRICS

*Este editorial apresenta os principais argumentos em jogo na disputa comercial sobre carne de frango envolvendo Brasil e África do Sul, formalmente iniciada na OMC em junho. À luz desse caso, esta análise busca discutir possíveis limitações dos BRICS como um canal de articulação de soluções a disputas comerciais envolvendo os países do agrupamento.*

A aplicação de medidas *antidumping* pela África do Sul, desde fevereiro de 2012, sobre as exportações brasileiras de frango resultou na abertura de consultas formais em inícios de junho perante a Organização Mundial do Comércio (OMC). As consultas formais correspondem à primeira etapa prevista no mecanismo de disputas comerciais do sistema multilateral de comércio.

O Brasil questiona o cálculo realizado para a determinação de *dumping*, bem como a relação deste último com os produtores de carne de frango sul-africanos. A União Brasileira de Avicultura (UBABEF) calcula um prejuízo de US\$ 70 milhões anuais em decorrência das medidas adotadas pela África do Sul<sup>1</sup>.

Também, a medida adotada pelo governo sul-africano prejudica a tendência de crescimento apresentada pelas exportações de carne de frango até então: em 2009, foram exportadas 160 mil toneladas à África do Sul; montante que passou a 181 mil toneladas de carne de frango no ano seguinte; e a 195 mil toneladas em 2011. Os cortes desossados correspondem a 10% das exportações de 2010; e os frangos inteiros, a 4%<sup>2</sup>.

Além de ser o principal mercado de exportação de carne de frango na África para o Brasil, a África do Sul serve de referência a países como Moçambique e Namíbia, por apresentar os melhores índices de crescimento econômico e renda no Sul do continente. Nesse sentido, a acusação de *dumping* pode repercutir negativamente sobre esses outros mercados consumidores da carne de frango produzida no Brasil. É justamente nesse sentido que a secretária de Comércio Exterior, Tatiana Prazeres, entende que a resolução desse problema possui uma importância sistêmica: sendo o Brasil o maior exportador global de carne de frango, a acusação de *dumping* pode influenciar outros clientes<sup>3</sup>.

Caso as consultas formais não alcancem um acordo, o Brasil pode encaminhar a questão para um painel a fim de decidir a legalidade da barreira sul-africana. Independentemente disso, esta é a primeira disputa comercial envolvendo integrantes dos BRICS como Partes litigantes e, por esse motivo, merece atenção especial.

Nesse contexto, este editorial discute a tensão comercial envolvendo Brasil e África do Sul, com o objetivo de pensar possíveis limitações dos BRICS como um canal de articulação de soluções a disputas comerciais envolvendo os países do agrupamento.

### A acusação de *dumping*

Em fevereiro de 2012, a Comissão de Administração do Comércio Internacional da África do Sul (ITAC, sigla em inglês) emitiu uma notificação pública em que indicava o início de uma investigação com foco nos exportadores brasileiros de carne de frango inteiro congelado e desossado. Para iniciar as investigações, a ITAC alegou suspeita de prática de *dumping* – situação em que o preço praticado por um exportador no mercado internacional é menor que o preço em seu mercado doméstico –, o que estaria prejudicando a indústria doméstica dos países que compõem a União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês) – África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia.

Isso resultou em um pedido ao receptor Sul-Africano de Receita (SARS) para que fossem aplicados provisoriamente, durante 26 semanas, direitos *antidumping ad valorem* de



Exportações de carne de frango do Brasil para a África do Sul (em mil toneladas)

2009: 160

2010: 181

2011: 195

Fonte: UBABEF

6,26% sobre cortes de carne de frango desossados produzidos e exportados pela empresa Aurora Alimentos; e de 62,93% e 46,59% *ad valorem* sobre frango inteiro congelado e desossados, respectivamente, sobre todas as outras exportações brasileiras de frango para os países membros da SACU<sup>4</sup>. Tais medidas foram aplicadas pelo governo da África do Sul em resposta às queixas feitas por produtores sul-africanos, entre os quais se destaca a empresa Rainbow Chicken Ltd., a maior produtora de carne de frango no país.

As reclamações, entretanto, não são compartilhadas pela Associação dos Importadores e Exportadores de Carne da África do Sul: em carta aberta, publicada em 7 de fevereiro de 2012 no jornal sul-africano Business Day, o diretor executivo da Associação, Dave Wolpert, questionou a necessidade de imposição das medidas: "[a]s importações do Brasil dos dois produtos sujeitos à ação *antidumping* representam menos de 2% da produção local desses mesmos produtos – pouca ameaça"<sup>5</sup>.

Da mesma forma, a Comissão de Concorrência – análoga ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) brasileiro – entende que a redução nos lucros dos produtores de carne de aves na África do Sul não é reflexo de práticas de *dumping* de concorrentes estrangeiros. Segundo informes oficiais da referida Comissão, as intervenções feitas desde 2008 com vistas ao aumento da concorrência no setor doméstico de carne de frango<sup>6</sup> resultaram na redução da margem de lucro de empresas como a Astral and Country Bird (Pty) Ltd., que controlava grande parte do mercado na África do Sul.

Em decorrência disso, a pressão sobre o governo sul-africano para a condução de investigações sob suspeita de prática de *dumping* dos produtores brasileiros pode ser interpretada como uma tentativa de atacar fontes de concorrência externas ao mercado da África do Sul, de modo a incrementar a margem de lucro reduzida após as intervenções da Comissão de Concorrência. Essa interpretação parece ser reforçada pelo fato de que, embora grande parte da oferta de carne de aves seja suprida por produtores domésticos, aproximadamente 20% desse mercado é composto por importações<sup>7</sup>. Apesar da redução na participação do Brasil nas importações sul-africanas de carne de frango – de 77% em 2009 para 59% em 2011 –, o Brasil permanece como o principal fornecedor na África do Sul desse produto.

De toda forma, a pressão exercida pelos produtores sul-africanos obteve repercussão no Executivo, à revelia de percepções contrárias manifestadas pela associação correspondente ao setor de carne de frango e da Comissão de Concorrência, autarquia do governo da África do Sul.

### Rumo a um painel?

A indústria brasileira de frango alega que a decisão do governo sul-africano de imposição de medidas *antidumping* desrespeita as regras do Acordo de Medidas *Antidumping* da OMC. Neste, são especificadas condições para que seja fundamentada a acusação de *dumping*. Em primeiro lugar, é necessário que o país membro que acusa o *dumping* comprove os danos materiais sobre sua indústria. Para tanto, o governo do país reclamante deve iniciar uma investigação a fim de mostrar que determinada prática ameaça prejudicar ou prejudica sua indústria, bem como estimar a margem de *dumping*.

Assim, em 25 de junho, o Brasil encaminhou ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC documento<sup>8</sup> (WT/DS439/1) que aponta a violação de diversos artigos do Acordo de Medidas *Antidumping*. Segundo o governo brasileiro, a definição do "valor normal" baseou-se em uma única foto de produto exposto em um supermercado, o que constituiria uma violação ao artigo 2.4 do referido Acordo. "Não sabemos quando, nem onde foi tirada essa foto", afirmou Tatiana Prazeres.

Além disso, o Brasil sustenta que não houve uma análise objetiva, baseada em evidências positivas, acerca do volume de importações com *dumping*, bem como do efeito destas sobre os preços no mercado doméstico (artigos 3.1 e 3.2), a fim de caracterizar o dano sobre a indústria sul-africana. Por fim, destaca-se o argumento de falta de transparência



## US\$ 70 milhões anuais

Estimativa do prejuízo para o setor avícola brasileiro, segundo a UBABEF

na condução de investigações – o que constituiria uma violação aos artigos 6.1 e 6.4 – e a falta de oportunidade para que as Partes interessadas preparassem sua defesa (artigo 6.2).

Paralelamente, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) decidiu iniciar consultas informais junto à África do Sul sobre a imposição de barreiras técnicas à importação de carne suína brasileira<sup>9</sup>. Caso esse processo não resulte em uma solução satisfatória para as duas Partes, existe a possibilidade de um contencioso comercial adicional entre os dois países. Cabe ressaltar que, embora esse setor constitua alvo de barreiras fitossanitárias por parte do governo sul-africano há mais de cinco anos, foi somente contemplado com a realização de consultas informais.

Mais recentemente, a UBABEF contestou o conteúdo de cartas enviadas pela ITAC<sup>10</sup> em finais de outubro. Nestas, o órgão sul-africano afirma tratar de "fatos essenciais" relacionados à aplicação das sobretaxas provisórias. Francisco Turra, presidente executivo da UBABEF, considerou estranho que as cartas insistam "em defender o que é indefensável. (...) Diante disso, vou insistir que o governo brasileiro tome as medidas necessárias para contestar essa decisão na OMC. Iremos até o fim para provar que não praticamos *dumping* na África do Sul ou em qualquer outro mercado em que atuamos", declarou.

---

*sendo o Brasil o maior exportador global de carne de frango, a acusação de dumping pode influenciar outros clientes.*

---

Para Turra, as cartas podem sugerir que a África do Sul esteja interessada em tornar a medida – então provisória – definitiva. À luz da relevância atribuída à disputa pelo setor avícola brasileiro e da persistência do posicionamento da ITAC, esse capítulo deve permanecer em aberto.

### **Divergências, convergências: mudança ou coexistência?**

A África do Sul juntou-se aos BRIC em abril de 2011, na Cúpula de Sanya (China), com a "expectativa de reforçar o diálogo e a cooperação (...) no âmbito do Fórum". Desde 2011, foram realizados quatro encontros dos ministros de Comércio que representam os países do agrupamento. Tanto as declarações dos chefes de Estado como aquelas assinadas pelos ministros dos BRICS manifestam repetidamente seu compromisso com o sistema multilateral de comércio e com a contenção de medidas protecionistas.

Ora, o atrito entre dois dos integrantes do agrupamento parece destoar desse esforço de convergência na agenda comercial dos BRICS. Como ressaltou a secretária de Comércio Exterior do Brasil, no contexto da disputa com a África do Sul, "[e]stamos em um momento de crise com fraco crescimento do comércio exterior. Vamos nos manter atentos a práticas protecionistas contra os nossos produtos"<sup>11</sup>.

Como é sabido, a decisão de abrir um contencioso no âmbito da OMC é custosa não somente em termos financeiros, mas também políticos. Nesse sentido, a possibilidade de que a disputa envolvendo África do Sul e Brasil seja encaminhada a um painel na Organização convoca à reflexão acerca da relevância dos BRICS na agenda comercial dos países envolvidos.

Mesmo que algumas das autoridades diretamente envolvidas no processo de disputa definam a conduta do governo sul-africano como "protecionismo" – conforme destacado acima –, em geral, o governo brasileiro tem buscado tratar desse caso como uma questão técnica relacionada ao comércio. Subjacente a esse argumento, está a ideia de que a disputa comercial não prejudicará as relações entre os BRICS<sup>12</sup>.

Sob uma perspectiva distinta, Pedro Camargo, presidente da Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (ABIEPCS), "o caso da carne suína



ilustra como os BRICS atrapalham"<sup>10</sup>. A afirmação revela uma tensão entre os interesses comerciais do setor de carne suína e a condução da agenda dos BRICS. Neste caso específico, a posição privilegiada atribuída ao projeto de consolidação de laços políticos entre os países emergentes resultou em esforços de evitar com que interesses divergentes pudessem desafiar o discurso harmônico que se buscava constituir.

Uma leitura conjunta das declarações ressaltadas acima sugere inúmeras interpretações possíveis. Uma delas é a de que a disputa envolvendo Brasil e África do Sul representa uma mudança de conduta do governo brasileiro em direção aos BRICS, dentro de um contexto "excepcional" de combate ao protecionismo no quadro de crise econômica – isto é, uma "disposição do governo Dilma Rousseff em abrir painéis na OMC, mesmo contra países emergentes como a África do Sul"<sup>11</sup>.

Outra possibilidade analítica está atrelada à identificação de tensões entre os interesses comerciais dos BRICS, que, por vezes, destoam dos objetivos gerais de convergência de agenda ambicionados pelo agrupamento. Nesse sentido, o esforço do Brasil em tratar a disputa como "técnica" poderia visar à continuidade do aprofundamento da agenda de coordenação dos BRICS, sem que isso afetasse os interesses comerciais do país.

De todo modo, tais leituras parecem desafiar em alguma medida as possibilidades de coordenação do agrupamento na seara comercial. Com efeito, no esforço de preservação do *status* de "país emergente", os BRICS buscam incrementar seu acesso a mercados no exterior, o que, muitas vezes, os coloca como concorrentes, e não como parceiros. Nesse sentido, o desfecho da disputa envolvendo Brasil e África do Sul, capítulo ainda em aberto, poderá sinalizar as perspectivas de aprofundamento da agenda comercial do grupo.

---

<sup>1</sup> Ver: <<http://bit.ly/yBqlc5>>

<sup>2</sup> Ver: <<http://bit.ly/wkleF9>>

<sup>3</sup> Ver: <<http://bit.ly/ZtTv7u>>

<sup>4</sup> ITAC. Provisional payments on chicken meat from Brazil. *Media Releases*. 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/UCQpth>> Acesso em: 05 jun. 2012.

<sup>5</sup> Ver: <<http://bit.ly/Q7Uutz>>

<sup>6</sup> Ver: <<http://bit.ly/SWzJzh>>

<sup>7</sup> Ver: <<http://bit.ly/XxsMlx>>

<sup>8</sup> Ver: <<http://bit.ly/LFxfRq>>

<sup>9</sup> Ver: <<http://bit.ly/KzGYHC>>

<sup>10</sup> Ver: <<http://bit.ly/wkleF9>>

<sup>11</sup> Ver: <<http://bit.ly/ZtTv7u>>

<sup>12</sup> Ver: <<http://bit.ly/NULq9S>>

<sup>13</sup> Ver: <<http://bit.ly/XxsMlx>>

<sup>14</sup> Ver: <<http://bit.ly/ZtTv7u>>



## COOPERAÇÃO EM ENERGIA

# A cooperação entre os BRICS e as transformações da ordem energética global

Paulo Henrique Chamon

*Apesar da relevância da energia para a continuidade do crescimento econômico dos BRICS, o tema só foi incorporado à agenda do agrupamento em 2012. Nesse contexto, este artigo busca destacar o potencial à cooperação energética, com especial atenção ao papel que os BRICS podem assumir na reorganização da ordem energética global.*

A intensificação do processo de modernização dos países BRICS resultou em dinâmicas intensas de industrialização, urbanização e desenvolvimento de infraestrutura, assim como na emergência e inchaço de uma nova classe média consumidora. Uma das consequências mais substanciais desse processo é a explosão da demanda por energia. Com efeito, o acúmulo dessas transformações resultou no reposicionamento do agrupamento no cenário energético global. Por um lado, sua parcela do consumo mundial de energia aumentou em 30% entre 1999 e 2009 – percentual que chega a 80% se a Rússia não for considerada parte do agrupamento –, apoiando-se no acréscimo extensivo da produção interna e na reorganização da pauta de importação de eletricidade e insumos energéticos. Por outro lado, no mesmo período, a participação dos BRICS na produção global de energia aumentou em 25%<sup>1</sup>.

Tal ampliação da participação do agrupamento no cenário energético global, por sua vez, ocorre no momento em que o discurso da sustentabilidade adquire forças internacionalmente. Nesse sentido, destaca-se o aumento concomitante na emissão dos BRICS de gases-estufa na última década: em 2006, a China passou a ocupar a posição de maior emissor de gás carbônico (CO<sub>2</sub>) do mundo e, em 2008, os BRICS já eram responsáveis por 35% do total mundial de emissões – cifra equivalente àquela dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Conquanto sejam muito poluidores em termos absolutos, os BRICS – à exceção de Rússia e, em escala bem menor, África do Sul – são pouco poluidores em valores *per capita*. Essa diferença levanta disputas acerca das responsabilidades pela diminuição presente das emissões e seus efeitos nos projetos de desenvolvimento nacional articulados pelos emergentes. Não obstante essas oposições, os governos dos BRICS, principalmente no caso da China, têm investido importantes somas em energias limpas e/ou renováveis.

Nesse contexto, a temática da matriz energética, localizada na fronteira entre desenvolvimento e sustentabilidade, torna-se central à discussão do futuro dos BRICS, uma vez que, intimamente ligada às estratégias políticas nacionais, estabelece as possibilidades e o direcionamento de sua modernização. É nesse sentido que alguns analistas afirmam que é precisamente o futuro da gestão e cooperação energética que cimentará ou levará ao fracasso o agrupamento político dos BRICS<sup>2</sup>. Alternativamente, considera-se que a posição desses países acerca da questão energética impacta profundamente o futuro da economia e da ordem global<sup>3</sup>. Em ambos os posicionamentos, fica claro que a temática é central para o entendimento da realidade desses países.

Tal percepção é compartilhada pelo agrupamento que, na última Cúpula dos Chefes de Estado, realizada em Nova Délhi em março de 2012, apontou a “cooperação energética multilateral dentro do quadro dos BRICS” como um dos principais temas a ser explorado. Ademais, foi destacada a necessidade de intercâmbio de conhecimentos, tecnologias e boas práticas no âmbito das energias renováveis e da eficiência energética<sup>4</sup>. De fato, a despeito da ampliação dos temas de cooperação entre os países, a temática energética permaneceu ausente das discussões até o presente momento, sendo apenas pontualmente mencionada em declarações voltadas a outras questões.



Reatores nucleares nos  
BRICS

2

África do Sul

2

Brasil

14

China

20

Índia

33

Rússia

Fonte: Eletrobras (2011)

Nesse contexto de relativa inatividade dos BRICS, este artigo busca destacar o potencial à cooperação energética, com especial atenção ao papel que os BRICS podem assumir no que tange à reorganização da ordem energética global.

### **Desafios e potenciais da cooperação energética entre os BRICS**

A análise da matriz energética dos BRICS aponta para uma complexa interação de características compartilhadas e realidades particulares que revela o amplo potencial para cooperação existente entre os países. Com efeito, o processo de modernização pelo qual passam os BRICS resulta em dinâmicas e desafios semelhantes, ao mesmo tempo em que diferenças naturais e políticas constituem complementaridades a serem exploradas.

Do ponto de vista bilateral, as complementaridades energéticas entre os BRICS apresentam possibilidades diversas de colaboração, em especial nos setores de energia nuclear, biocombustíveis e tecnologias sustentáveis, nos quais os BRICS possuem interesses e especialidades que favorecem a convergência. Com efeito, a busca dos BRICS pela expansão de seus setores nucleares<sup>5</sup> abre espaço para a cooperação com a Rússia, potência nuclear que vem buscando se internacionalizar pela via da exportação de tecnologias, equipamentos e urânio enriquecido. Ademais, dada a importância da escala de produção de reatores nucleares na China, a cooperação no âmbito da produção com esse país tem adquirido relevância no cenário internacional<sup>6</sup>. Assim, a prática de *joint ventures* no setor nuclear, em que a tecnologia russa seja associada à linha de montagem chinesa, constitui um caminho possível para a cooperação nuclear entre esses países.

No tocante aos biocombustíveis, o recente investimento chinês de US\$ 22 milhões na Petrobrás revela um potencial para cooperação nas matrizes energéticas de transporte. Sendo o maior exportador de biocombustíveis do mundo, o Brasil tem muito a ganhar com a abertura de mercados nos demais BRICS, notadamente diante da crise econômica pela qual passam Estados Unidos e União Europeia (UE), seus principais compradores. Além disso, a troca de experiências em matéria de políticas governamentais de incentivo – principalmente as práticas instituídas pelo governo brasileiro – tem surgido como campo para cooperação técnica entre países produtores de biocombustíveis<sup>7</sup>. Da mesma forma, a liderança chinesa no âmbito das tecnologias renováveis – no qual o país ascendeu à posição de principal exportador de painéis fotovoltaicos do mundo e deve superar os Estados Unidos como maior gerador de energia eólica em 2020<sup>8</sup> – abre espaço para a cooperação em inovação e promoção naqueles países BRICS cujo governo busca alternativas energéticas limpas (como Brasil e África do Sul), especialmente nos setores de energia solar e eólica.

Finalmente, no âmbito da cooperação sino-russa, a exploração chinesa do subaproveitado potencial hidrelétrico oriental da Rússia e no Leste da Sibéria pode ser considerada uma solução limpa, renovável e confiável para a crise de demanda energética chinesa e para a carência de investimentos na região russa. De fato, a Rússia possui o segundo maior potencial hidrelétrico do mundo, do qual apenas 20% são hoje explorados. Ainda, a recente formação de uma *joint venture* entre a EuroSibEnergia russa e a China Yangtze Power chinesa para desenvolver projetos de exploração hidrelétrica na Sibéria prevê a construção de capacidade para produção de 10GW nos próximos dez anos<sup>9</sup>.

Se as potencialidades para a cooperação técnica, tecnológica e de troca de experiência são grandes, é a partir da cooperação no âmbito mais amplo da gestão das capacidades e necessidades energéticas que emerge o maior potencial de aproximação entre os BRICS. A relação entre oferta e demanda de energia dos BRICS toca no ponto fundamental da discussão acerca da geopolítica energética contemporânea. Enquanto Brasil, Rússia e, em menor medida, África do Sul, são exportadores líquidos de energia, China e Índia constituem alguns dos mais importantes importadores mundiais.

Assim, uma sinergia potencial existe entre os países. Sua exploração tornaria possível a rearticulação do mercado energético global por parte do agrupamento em função de seu peso enquanto fornecedor e consumidor. Índia e China, concertadas, poderiam influenciar pesadamente o mercado pelo lado da demanda, tendo Brasil e Rússia como fornecedores



Produção de petróleo nos  
BRICS em 2011 (em 1000  
barris por dia)

**10.120**

Rússia

**3.991**

China

**2.572**

Brasil

**897**

Índia

**169**

África do Sul

Fonte: CIA

preferenciais. Da mesma forma, a oferta de hidrocarbonetos e biocombustíveis de Brasil, Rússia e África do Sul contaria com importante margem de negociação mediante uma relação preferencial de venda para os importadores asiáticos dos BRICS<sup>10</sup>.

Tal concertação diminuiria a influência do G-8 – Estados Unidos e UE principalmente – no mercado energético global. Ademais, o fornecimento de energia e o acúmulo de divisas que poderia resultar do sucesso desse tipo de arranjo representaria um benefício suplementar para os projetos de desenvolvimento nacional de cada BRICS individualmente.

Todavia, essa sinergia é rapidamente enfraquecida – senão totalmente desarmada – pelas tensões políticas existentes entre membros do agrupamento, em particular no que tange à balança de poder asiática. Por um lado, Rússia e China têm enfrentado dificuldades para definir os preços do comércio de gás ao ponto de o governo russo cogitar a opção pelo gás liquefeito nas estações orientais, com vistas a exportá-lo para destinos não conectados por gasodutos.

Ademais, em função do desacordo entre os dois países, ambos têm competido mais diretamente pelos mercados da Ásia Central<sup>11</sup>. O cenário de desconfiança resultante tem minado as possibilidades de cooperação mutuamente benéfica. De um lado, a Rússia perde potenciais investimentos chineses – atrasando os avanços na exploração de sua região oriental –, bem como a chance de incrementar sua capacidade de negociação com a Europa devido ao surgimento de um novo comprador de peso. De outro, a China perde a oportunidade de estabilizar o fornecimento de insumos energéticos na região fronteiriça, por meio do consumo de gás natural russo.

Ademais, a estabilização do fornecimento de energia na China por meio da compra de gás natural russo permitiria a diminuição de sua atuação em busca de recursos energéticos nos países da Ásia, abrindo espaço para que a Índia passasse a obter mais benefícios<sup>12</sup>. Com efeito, a intensa competição regional por parcelas maiores do mercado de hidrocarbonetos tem acirrado as tensões entre os dois rivais, principalmente do lado indiano, onde a menor disponibilidade de recursos leva a derrotas na competição. O ganho de espaço por parte da Índia em função de uma recuada parcial da China representaria um ganho substancial no potencial cooperativo dos BRICS.

Não obstante, vale ressaltar que as soluções propostas para a dinamização da cooperação mais ampla dos BRICS passam todas por uma solução ao problema de energia das potências consumidoras pela via dos combustíveis fósseis. Conquanto aumente o poder de negociação desses países do ponto de vista do crescimento, o aprofundamento dessa cooperação diminui sua legitimidade no âmbito das energias renováveis e da sustentabilidade enquanto panorama global para inteligibilidade dos processos de modernização contemporâneos. Nesse contexto, fica claro o dilema no qual se encontram os BRICS e a mediação que terão que gerir entre a cooperação técnica e a transferência de tecnologias, de um lado, e a cooperação política e a rearticulação da governança energética global, de outro. Do delicado equilíbrio obtido nesse julgamento poderá depender o futuro das negociações acerca da sustentabilidade no mercado energético global.

Tendo em vista a centralidade da questão energética para o crescimento sustentável desses países e sua posição na economia política internacional contemporânea, cabe perguntar em que medida os BRICS poderão, no longo prazo, deixar de articular uma posição política concertada do ponto de vista energético. Em outras palavras, a falta de articulação interna da questão energética pelo agrupamento não poderá resultar em um descompasso em seu próprio equilíbrio de produção e consumo energético, com impactos econômicos tanto domésticos quanto internacionais?

Ademais, o potencial de energia renovável acumulado por Brasil e China, notadamente no atual cenário de crise na Europa e nos Estados Unidos, pode muito bem ser a solução mais viável para uma transição global em direções a matrizes energéticas mais limpas e renováveis. A incapacidade dos BRICS de cooperar nessa temática pode resultar no fracasso de sua transição, uma vez que a pressão da dinâmica modernizante de suas



economias demanda matrizes energéticas alternativas que possam replicar a elasticidade das matrizes fósseis. Na ausência destas, a atual tendência de expansão do consumo poluente pode ser acentuada.

### Considerações finais

Entre as exigências da hipermodernização e da sustentabilidade, a matriz energética dos BRICS precisa mediar as diferentes pressões resultantes da posição ocupada por esses países no cenário político e econômico mundial. Nesse processo, deve criar as condições para seu desenvolvimento presente e futuro.

A tais desafios, soma-se um contexto energético global em transformação. Com efeito, em um cenário no qual a capacidade de coordenação do G-8 vem sendo enfraquecida mediante divisões internas e a diminuição de sua parcela da produção e do consumo global de energia e no qual o G-20 mostra sinais de dificuldades de coordenação, abre-se espaço para que os BRICS assumam uma posição mais incisiva do ponto de vista da organização do mercado global de energia. Contudo, isso dependerá fundamentalmente da capacidade de se coordenarem politicamente ao redor dessas questões.

Em um momento no qual a ausência da temática energética se faz patente nas discussões entre os BRICS, a análise acima busca chamar atenção para o lugar fundamental que a energia ocupa nas transformações pelas quais passam esses países emergentes. Com efeito, a análise das reuniões e documentos de Cúpula emitidos pelo agrupamento revela um conspícuo silêncio acerca da temática energética; silêncio rompido explicitamente apenas na Cúpula de Nova Déli.

Se países como China, Rússia e Índia precisarão coordenar-se para a resolução de seus dilemas no setor de energia – coordenação esta que vem sendo impossível de ser atingida no âmbito bilateral –, o agrupamento dos BRICS pode oferecer o espaço necessário para a obtenção de avanços nos objetivos individuais e compartilhados dos cinco países. Tal espaço de negociações e coordenação será fundamental na articulação porvir do setor energético global.



**Paulo Henrique Chamon**  
Doutorando em Relações  
Internacionais pelo IRI/PUC-Rio  
e pesquisador do Núcleo de  
Análise da Economia e da Política  
dos BRICS no BRICS Policy  
Center (BPC).

- ① É importante ressaltar que tais aumentos de participação relativa não podem ser reduzidos a um acréscimo no uso eficiente de recursos energéticos dos países desenvolvidos. Isso porque, segundo dados do Banco Mundial, a eficiência energética apresentou aumentos maiores e menores à média dos países da OCDE nos diferentes países BRICS.
- ② Ver: Hulbert, Matthew; Brüttsch, Christian. Charging the BRICS to Power the World. *Global Policy Essay*, 25 jan. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/VSCSP3>>.
- ③ Ver: Xiaojie, Xu. Energy BRICS: Towards a New Cooperation Framework. CSSN, 9 abr. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/RF1NYb>>.
- ④ Ver: <<http://bit.ly/HsgAO8>>.
- ⑤ O Brasil negocia, hoje, a construção de quatro novas usinas nucleares em seu território. A Índia, por sua vez, estabeleceu a meta governamental de aumentar sua produção nuclear dos atuais 4,5 GW para 63 GW até 2032, o que exigirá a construção de muitas novas plantas. Na mesma linha, o 12º Plano Quinquenal chinês objetiva aumentar o potencial nuclear do país de 9 GW para 70 GW até 2020, e a Agência Energética Internacional (IEA, em inglês) projeta que este deve alcançar até 110 GW até 2032. Os investimentos nessa frente já contam com 28 novas usinas em construção a serem somadas às 14 em funcionamento no país. Finalmente, a África do Sul colocou o nuclear no centro de sua expansão energética, planejando aumentar sua produção de 1,8 GW para 20 GW na próxima década.
- ⑥ Ver: Ekstrom, Mark. Nuclear Energy in the BRICS: An Overview. *Revolve Magazine*, 12 mar. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/RUIOoY>>.
- ⑦ Ver: Zhang, Huiming.; LI, Lianshui; CAO, Jie.; ZHAO, Mengnan; WU, Qing. Comparison of renewable energy policy evolution among the BRICS. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 15, p. 4904-4909, 2011.
- ⑧ Ver: <<http://bit.ly/RgM8g7>>.
- ⑨ Ver: Volynets, Artem. Russia and China – hydropower, cooperation and the environment. *Beyondbrics*, 21 jun., 2012. Disponível em: <<http://on.ft.com/LF3m6K>>.
- ⑩ Ver: HULBERT, Matthew. It's energy that will make or break the BRICS. *European Energy Review*, 15 dez. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/YI3qH0>>.
- ⑪ Ver: Itoh, Shoichi. *Russia Looks East. Energy Markets and Geopolitics in Northeast Asia*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2011.
- ⑫ Ver: <<http://onforb.es/SSH4kt>>..



## MECANISMOS MULTILATERAIS DE FINANCIAMENTO

## Banco dos BRICS para o desenvolvimento: uma (contenciosa) proposta em debate

*Embora ainda indefinida, a proposta de criação de um banco dos BRICS coloca a possibilidade de que tais países constituam uma instituição multilateral de financiamento alternativa ao FMI e ao Banco Mundial. Este editorial analisa a referida proposta, destacando as perspectivas e os desafios relacionados à sua implementação.*

**D**urante a reunião de chefes de Estado do G-20 em Los Cabos (México), em fevereiro de 2012, a Índia apresentou aos participantes do encontro a proposta de criação de um banco de desenvolvimento dos BRICS. Segundo a delegação indiana, as atuais instituições financeiras internacionais não atendem de forma efetiva aos interesses dos países em desenvolvimento.

Com efeito, a proposta parece alinhada com o conteúdo das declarações resultantes de reuniões das lideranças dos BRICS. A reforma de instituições financeiras ocupa posição privilegiada na pauta do agrupamento desde a criação deste. Tal agenda parte de críticas quanto à transparência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, bem como do argumento de que é necessário adaptar tais instituições à "arquitetura monetária e financeira globais"<sup>1</sup>, mediante, principalmente, a revisão dos critérios de distribuição de cotas e, por conseguinte, do poder de voto dos países que integram o Fundo.

A proposta original de um banco para o desenvolvimento dos países emergentes partiu dos economistas Nicholas Stern e Joseph Stiglitz e foi apresentada na Cúpula de Sanya (China), em 2011. Segundo Stiglitz, uma iniciativa alternativa ao FMI poderia ser sustentada pelos países emergentes, uma vez que estes concentram grande parte dos recursos financeiros do mundo em desenvolvimento.

Até o momento, o documento que expõe a proposta de criação do banco não foi tornado público. Tampouco foi divulgado um documento oficial ao final do primeiro encontro do Grupo de Trabalho especialmente dedicado ao banco de desenvolvimento dos BRICS, realizado em agosto de 2012. Apesar do caráter secreto das tratativas a respeito do tema, é possível destacar algumas linhas gerais em estudo pelos integrantes do agrupamento, bem como refletir, a partir delas, sobre alguns possíveis impactos de tal instituição, caso seja de fato institucionalizada.

### O que faria um banco de desenvolvimento dos BRICS?

De acordo com o secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Carlos Cozendey, o banco dos BRICS adquire importância ainda maior no contexto de crise, uma vez que, "[q]uando os mercados privados se retraem, há uma procura maior por financiamentos em instituições multilaterais"<sup>2</sup>.

Esse ponto foi destacado na reunião dos ministros de Finanças dos BRIC, em novembro de 2008, segundo a qual "[u]m dos aspectos mais deletérios da crise atual é o congelamento nos mercados de crédito privado. Existe uma necessidade urgente de buscar mecanismos, inclusive mediante a cooperação multilateral, para recuperar o acesso a crédito por parte da economia real, estimular a demanda e retomar os fluxos de capital críticos para o crescimento e desenvolvimento sustentados, o que inclui investimentos em infraestrutura"<sup>3</sup>. A resiliência dos BRICS à crise de 2008 – como ressalta o documento – parece ser compreendida pelas próprias lideranças dessas economias emergentes a partir de políticas públicas mobilizadas, por seus respectivos governos, à luz dos termos expostos no excerto acima.

Ao mesmo tempo, a declaração dos países BRICS não pode ser desvinculada da agenda de reforma das instituições financeiras internacionais, cujas prioridades são consideradas



## US\$ 50 bilhões

Previsão do capital inicial do banco dos BRICS.

## US\$ 120 bilhões

Provável tamanho do fundo de compartilhamento de reservas do BRICS.

distantes dos objetivos e desafios enfrentados por países em desenvolvimento. Com efeito, o banco dos BRICS deve conceder empréstimos a países em situação de instabilidade financeira, função historicamente reservada ao FMI.

Ainda, de acordo com declarações oficiais, os empréstimos concedidos pelo banco dos BRICS privilegiarão países em desenvolvimento, com o objetivo de acelerar seu crescimento e reduzir a pobreza. Entre os tipos de projetos a serem financiados pelo banco, ressaltam-se aqueles de infraestrutura e desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>.

Além disso, o referido banco também deverá conceder empréstimo a projetos conjuntos dos BRICS, o que contribuirá para o aprofundamento das relações entre tais economias emergentes. Aqui, merece atenção a proposta de que os créditos concedidos a outros integrantes do agrupamento sejam empreendidos em moeda local, o que, além de estimular a criação de reservas nacionais, constitui uma forma de reduzir a dependência em relação ao Dólar americano.

Na IV Cúpula dos BRICS, realizada em Nova Déli, em março de 2012, foi criado um Grupo de Trabalho, composto por especialistas dos cinco países membros do agrupamento, com o objetivo de produzir um relatório a ser entregue na próxima Cúpula, em 2013. Em nota oficial, o Grupo de Trabalho já discutiu propostas preliminares como mandato, países elegíveis para os empréstimos, membros e fonte de recursos.

A proposta estudada é de que os recursos do banco sejam exclusivamente oriundos dos cinco países BRICS. No entanto, há dúvidas quanto à capacidade dos BRICS em prover os recursos necessários para o funcionamento do banco e quais seriam os critérios e as condicionalidades com base nos quais os empréstimos seriam concedidos.

De acordo com Cozendey, os membros do agrupamento concordaram em aceitar a participação de outros países na gestão desse novo instrumento financeiro. Alguns pontos, contudo, não são consensuais entre os BRICS. A China, por exemplo, manifestou ressalvas quanto à estrutura e ao funcionamento do banco. Um dos pontos destacados pela delegação chinesa incide sobre os procedimentos para a escolha das lideranças: a China defende a ideia de uma Presidência permanente – posto para o qual seria candidata –, ao passo que a Índia é favorável a um sistema rotativo. Em defesa de sua candidatura, a China evoca o porte de sua economia e argumenta que, provavelmente, seria a principal provedora de recursos<sup>5</sup>.

---

*os empréstimos concedidos pelo banco dos BRICS privilegiarão países em desenvolvimento (...). Entre os tipos de projetos a serem financiados pelo banco, ressaltam-se aqueles de infraestrutura e desenvolvimento sustentável..*

---

Apesar das divergências ainda por serem aparadas entre os integrantes do agrupamento, a proposta constitui uma das primeiras iniciativas pró-ativas de formulação de agenda por parte dos BRICS. Para a diretora do Centro para Potências Emergentes da Universidade de Cambridge, Amrita Narlikar, o banco é uma das poucas instâncias em que os países "foram além de nos dizer o que eles não querem e ofereceram uma ideia de como poderiam ser atores responsáveis, contribuindo para o sistema"<sup>6</sup>.

### **Desafios e perspectivas a um banco dos BRICS**

A proposta do banco dos BRICS reflete a crescente relevância dos países emergentes no cenário econômico internacional. Se concretizada, a criação dos BRICS pode fortalecer a imagem desses países como credores em mecanismos multilaterais de financiamento.



Os BRICS e o FMI -  
porcentagem de votos

3,65%

China

2,39%

Rússia

2,34%

Índia

1,72%

Brasil

Fonte: FMI

Diretamente ligada a esse quadro está a ideia de redução da dependência em relação ao Dólar americano no comércio e investimento internacionais. Desde que os Estados Unidos perderam o *status* de crédito AAA, em agosto de 2011, a China reforçou sua proposta de que é necessário introduzir uma moeda de reserva global mais estável e segura.

Além disso, ao se constituir como uma instituição paralela ao FMI e ao Banco Mundial, o banco dos BRICS poderia representar um canal concorrente das instituições financeiras mencionadas acima aos olhos dos países em desenvolvimento. Isso porque, a princípio, o banco permitiria que os países do Sul definissem com maior discricionariedade a destinação dos recursos da globalização de mercados. Logicamente, isso dependeria de fatores como os critérios para a concessão de empréstimos e as condições a que tais empréstimos estariam atrelados.

Também, a criação do banco dos BRICS – ou mesmo a especulação sobre tal criação – poderia conferir maior margem de manobra aos BRICS frente ao FMI e ao Banco Mundial e, eventualmente, pressionar os países desenvolvidos a aceitarem algumas das reivindicações por reforma dessas instituições financeiras. Nesse sentido, para além de alavancar a cooperação Sul-Sul, a iniciativa do banco dos BRICS poderia constituir um *lobby* indireto no que tange à reforma do FMI e do Banco Mundial.

A depender de como o projeto será conduzido, o banco dos BRICS também poderia colocar em questão a coesão – e, por conseguinte, a força – do G-20 como lócus de articulação entre países desenvolvidos e emergentes de soluções para quadros de crise econômica. Ora, se o escopo inicialmente pensado para o banco dos BRICS reforça a fronteira entre Norte e Sul, o próprio fato de a proposta indiana ter sido apresentada na reunião do G-20 – e não na Cúpula dos BRICS, programada para um mês após o encontro em Los Cabos – pode significar mais do que somente mais um passo em direção à articulação intra-BRICS. Talvez essa proposta também possa ser lida como uma manifestação de coesão e força do agrupamento BRICS em um momento em que tanto os Estados Unidos como a União Europeia (UE) buscam contornar os impactos da crise econômica.

Espera-se que a proposta de criação do banco para o desenvolvimento constitua um dos principais itens da agenda da V Cúpula dos BRICS, a ser realizada em Durban (África do Sul), em março de 2013. Nessa ocasião, é possível que os diálogos entre os BRICS resultem em mais definições a respeito da origem dos recursos, bem como dos critérios para o direcionamento destes.

❶ Ver: <<http://bit.ly/TVq0dA>>

❷ Ver: <<http://bit.ly/S4O7q3>>

❸ Ver: <<http://bit.ly/ROHsQ3>>

❹ Ver: <<http://bit.ly/S4O7q3>>

❺ Ver: <<http://bit.ly/AvfU33>>

❻ Ver: <<http://on.ft.com/TEddK7>>



# Informações úteis

## **Harvard oferece bolsas em sustentabilidade**

O Programa de Ciência da Sustentabilidade da Universidade de Harvard abriu inscrições para bolsas ("resident fellowships") nos níveis de doutorado, pós-doutorado e profissionais em meio de carreira engajados com os temas contemplados no Programa. Os candidatos selecionados trabalharão em iniciativas regionais com vistas a uma perspectiva integrada do desenvolvimento sustentável na Índia, na China e no Brasil. O Programa priorizará propostas de pesquisa nos seguintes temas: "Inovações em Governança para o Desenvolvimento Sustentável"; "Desenvolvimento Sustentável para o Setor de Energia na China"; "Desenvolvimento Sustentável na Amazônia e Arredores"; e "Inovação e Acesso a Tecnologias para o Desenvolvimento Sustentável". As inscrições devem ser feitas até 15 de janeiro de 2013. Os resultados serão divulgados em março de 2013. Para mais informações sobre o processo de seleção, clique [aqui](#).

## **ICTSD e Universidade de Georgetown promovem Diálogo sobre inovações verdes**

Evento organizado pelo ICTSD e pela Universidade de Georgetown discutirá as mais recentes pesquisas desenvolvidas em conjunto nas áreas de inovação verde e suas implicações para as negociações climáticas. As apresentações, que ocorrerão durante as negociações climáticas de Doha, examinarão os novos modelos de transferência de tecnologia de baixo carbono e esquemas para a agilização do uso de patentes verdes, tendo em vista os exemplos de inúmeros países. Este Diálogo será realizado em 29 de novembro e contará com a participação de Joanna Lewis, professora da Universidade de Georgetown, e Ahmed Abdel Latif, do ICTSD.

## **Bogotá recebe cúpula acerca do impacto das mudanças climáticas sobre as cidades**

Organizada pelo prefeito de Bogotá, com o apoio do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), da Embaixada da França na Colômbia e da Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros parceiros, a cúpula busca reunir especialistas, representantes de organizações internacionais e líderes políticos da América Latina. O encontro discutirá ações concretas para que as cidades da região mitiguem e se adaptem aos efeitos das mudanças climáticas, além de iniciativas capazes de reduzir as emissões de carbono nas áreas urbanas. Debates temáticos ocorrerão em diversos temas, como construção sustentável, eficiência energética e gestão de riscos. Para mais informações sobre o encontro, que ocorrerá entre 19 e 21 de novembro, acesse o [site](#) do evento.

## **Universidade de Stanford promove curso de verão em democracia e desenvolvimento**

A Universidade de Stanford receberá, entre 21 de julho e 9 de agosto de 2013, especialistas nas áreas de consolidação da democracia, do Estado de Direito e do desenvolvimento. O programa de verão oferecerá bolsas para os selecionados. A iniciativa busca atrair profissionais com pelo menos seis anos de experiência nas áreas especificadas e que desenvolvam atividades juntamente a órgãos públicos ou da sociedade civil. Inscrições serão aceitas até 23 de novembro. Mais informações são encontradas no [site](#) do curso.

## **Associação Brasileira de Relações Internacionais abre chamada para artigos**

Entre 1º de novembro de 2012 e 31 de janeiro de 2013, a Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) receberá propostas de trabalho para o 4º Encontro Nacional, que será realizado na cidade de Belo Horizonte. O encontro aceitará submissões de trabalhos em português, inglês e espanhol, que serão distribuídos entre cinco áreas temáticas: segurança internacional, instituições internacionais, economia política internacional, história das relações internacionais e política externa. Para mais informações sobre as regras de submissão e inscrição, acesse o [site](#) do encontro.

## **Cátedra Ruth Cardoso na Universidade Columbia seleciona bolsista**

O Programa de Bolsa Dra. Ruth Cardoso abriu novo processo de seleção de bolsista. Em cada chamada, o programa apoia a participação de um professor/pesquisador brasileiro em atividades de docência e pesquisa no Instituto de Estudos Latino-Americanos (ILAS, sigla em inglês) da Universidade Columbia (Nova York). O Programa é uma parceria da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com a Universidade Columbia e a Comissão para o Intercâmbio Educacional entre os Estados Unidos e o Brasil (Fulbright). O novo edital prevê a concessão de uma bolsa, no valor de US\$ 5 mil, durante o ano acadêmico de 2013/2014 na Universidade Columbia, com duração de um semestre acadêmico (agosto a dezembro de 2013; ou janeiro a maio de 2014) ou de dois semestres acadêmicos (agosto de 2013 a maio 2014). O selecionado também receberá auxílio instalação de US\$ 2 mil, seguro-saúde e auxílio deslocamento ou passagem aérea de ida e volta. Moradia no campus da Universidade Columbia, em Nova York, em apartamento de um dormitório ou equivalente, e acesso às instalações e serviços da Universidade são outros benefícios ao selecionado. As inscrições devem ser feitas por meio de formulário em inglês até 30 de novembro de 2012. Para mais informações, clique [aqui](#).



# Publicações



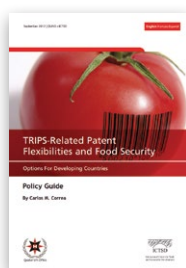
## **Potenciais impactos sobre os países em desenvolvimento do Programa de Commodities previsto na proposta de Lei Agrícola dos Estados Unidos** **ICTSD – novembro 2012**

Os Estados Unidos figuram como os maiores exportadores de diversas *commodities* essenciais, o que implica em significativo impacto de suas políticas sobre o mercado internacional. Neste estudo, Bruce Babcock e Nick Paulson examinam como as alterações propostas na política agrícola dos Estados Unidos afetarão a escala de produção e qual será seu potencial impacto sobre os países em desenvolvimento. Segundo os autores, os estudos disponíveis examinam apenas os cenários de estabilidade ou aumento de preços dos produtos agrícolas. Os especialistas aprofundam essa análise ao considerar como a redução dos preços de mercado afetaria as políticas governamentais e, ainda, apontam os produtos e países que seriam afetados. Acesse o estudo [aqui](#).



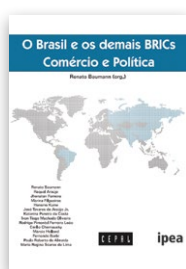
## **Revisão de esquemas comerciais preferenciais para os países de menor desenvolvimento relativo** **ICTSD – outubro 2012**

A baixa participação dos países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) no comércio internacional, atualmente correspondente a 1%, é um fator crítico a obstar seu desenvolvimento. Este estudo analisa a implementação de esquemas comerciais preferenciais em sete grandes mercados – Canadá, China, Coreia, Estados Unidos, Índia, Japão e União Europeia – e simula os possíveis impactos derivados da extensão aos PMDRs da isenção total de impostos e da liberalização das cotas alfandegárias na conclusão da Rodada Doha sobre o acesso a mercado de produtos não-agrícolas. O estudo fornece informações detalhadas sobre os esquemas, incluindo suas limitações, abrangência de produtos e países, além de estimativas de seu valor, com o objetivo de contribuir para a elaboração de esquemas preferenciais futuros. Acesse o estudo [aqui](#).



## **Flexibilidades patentárias relacionadas ao Acordo de TRIPS e segurança alimentar: opções para países em desenvolvimento** **ICTSD – outubro 2012**

Segurança alimentar é um desafio global premente, e a inovação agrícola é a chave para superá-lo. Igualmente importante é assegurar que os benefícios advindos da inovação sejam amplamente difundidos, especialmente em países em desenvolvimento. O Acordo de TRIPS permite aos membros da OMC certo grau de flexibilidade para implementar suas disposições de modo consistente com seus objetivos agrícolas e alimentares. Mesmo assim, as flexibilidades mereceram pouca atenção até o presente momento. Este Guia de Políticas escrito por Carlos Correa pretende preencher essa lacuna ao fornecer um panorama sobre as flexibilidades patentárias relacionadas ao Acordo de TRIPS que podem colaborar para a promoção dos objetivos da segurança agrícola e alimentar. Acesse o estudo [aqui](#).



## **O Brasil e os demais BRICS: comércio e política** **CEPAL/IPEA – 2010**

Este volume, organizado por Renato Baumann, reúne capítulos assinados por especialistas em comércio, economia e relações internacionais, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre os BRICS e, com isso, contribuir para o desenho de estratégias negociadoras, bem como de ações conjuntas desses países emergentes no cenário internacional. O livro aborda particularidades de cada país do agrupamento e traça comparações com o caso brasileiro no âmbito comercial.

Acesse o volume [aqui](#).



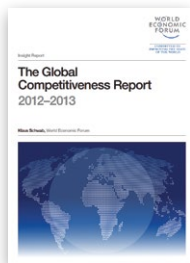


### **Implicações legais das práticas de compras públicas em produtos e serviços utilizadores de energia sustentável**

**ICTSD – outubro 2012**

Compras governamentais podem ser uma poderosa ferramenta na promoção de uma positiva mudança ambiental ao criar mercado para produtos e serviços ambientalmente adequados. Ao mesmo tempo, as políticas de compras públicas devem ser elaboradas e implementadas de forma a não discriminar entre parceiros comerciais. Qual é, então, o grau de discricionariedade disponível, no atual regramento comercial, para a persecução de políticas de compras governamentais de produtos e serviços utilizadores de energia sustentável? Há necessidade de revisão das regras vigentes para aumentar sua efetividade em relação ao objetivo de fortalecimento do mercado para energia renovável? Este estudo volta-se para tais questões e explica como um possível Acordo sobre Comércio de Energia Sustentável poderia estimular a reforma ao mesmo tempo em que asseguraria condições equitativas nos mercados de compras governamentais para produtores de bens e serviços utilizadores de energia sustentável.

Acesse o estudo [aqui](#).



### **Relatório de Competitividade Global 2012-2013**

**WEF – outubro 2012**

O Relatório de Competitividade Global 2012-2013 avalia o panorama de competitividade de 144 economias, fornecendo informações sobre os fatores motores de sua produtividade e prosperidade. A série de relatórios anuais do Fórum Econômico Mundial (WEF, sigla em inglês) está entre as mais abrangentes na avaliação da competitividade nacional ao redor do mundo. O Relatório enfatiza a persistência de divisões de competitividade entre e dentro de regiões, tendo em vista que impasses políticos continuam a entravar o desempenho econômico de vários países e regiões. Ao analisar as perspectivas, o estudo considera que o aumento de produtividade e o investimento do setor privado serão pontos-chave para a melhoria das economias do globo.

Acesse o estudo [aqui](#).



### **Relatório Global de Disparidades de Gênero 2012**

**WEF – outubro 2012**

O Índice Global de Disparidades de Gênero desenvolvido pelo Fórum Econômico Mundial em 2006 pretende capturar a magnitude e escopo de disparidades baseadas no gênero e acompanhar seu progresso. O índice estabelece parâmetros nacionais de referência das disparidades entre os gêneros a partir de critérios econômicos, políticos, educacionais e de saúde, e permite a comparação de regiões e de grupos de renda através dos anos. A metodologia e a análise quantitativa por trás do estudo pretendem servir como base para a elaboração de medidas efetivas para redução do hiato entre os gêneros.

Acesse o estudo [aqui](#).



### **Danos climáticos: novas estratégias legais**

**FIELD – outubro 2012**

O estudo sugere que países vulneráveis deveriam considerar estratégias além da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) e do Protocolo de Quioto, trazendo novas propostas sobre reparações sob o manto do Direito Internacional. Primeiramente são analisadas as negociações sobre perdas e danos na UNFCCC, os mecanismos de solução de controvérsias previstos pela UNFCCC e pelo Protocolo de Quioto, e as controvérsias internacionais. A partir de então o foco volta-se para a evolução do conceito jurídico internacional da reparação por dano, para sugerir que países vulneráveis devem considerar a possibilidade de adotar, em futuras negociações além da UNFCCC e do Protocolo de Quioto, uma estratégia baseada na reparação.

Acesse o estudo [aqui](#).



EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

## PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol*  
[www.ictsd.org/news/puentes](http://www.ictsd.org/news/puentes)

## BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/biores](http://www.ictsd.org/news/biores)

## BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em chinês*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na África - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

A produção de PONTES tem sido possível  
graças ao apoio generoso da:

### SDC - Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação

O PONTES também beneficia de  
contribuições de especialistas na área  
de comércio e desenvolvimento sustentável  
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade  
ou de patrocínio que contribuam para a  
redução de seus custos de publicação e que  
ampliarem o acesso aos seus leitores.  
A aceitação de tais propostas fica a critério  
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos  
publicados no PONTES são exclusivamente  
dos autores e não refletem necessariamente  
as opiniões do ICTSD.

Trechos de PONTES podem ser usados em  
outras publicações se forem citados de forma  
apropriada.

Preço: €10.00  
ISSN 1996-919

