

BRIDGES NETWORK

# PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 12, NÚMERO 9 - NOVEMBRO 2016



## Governança Sul-Sul: conteúdo frágil?

### INVESTIMENTO

Os novos acordos de investimento do Brasil com países africanos: uma leitura crítica

### DESENVOLVIMENTO

Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas e salvaguardas socioambientais

### INTEGRAÇÃO REGIONAL

A atuação das economias emergentes na África acelera a integração regional nesse continente?



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PONTES

VOLUME 12, NÚMERO 9 - NOVEMBRO 2016

## 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

### EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Camilla Geraldello

### CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

### 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.

## POLÍTICA COMERCIAL

- 4 **A mudança de competência da APEX e seus efeitos sobre o ombudsman de investimentos**

*José Augusto Fontoura Costa, Vivian Daniele Rocha Gabriel*

## INVESTIMENTO

- 8 **Os novos acordos de investimento do Brasil com países africanos: uma leitura crítica**

*Ana Saggiaro Garcia*

## COMÉRCIO BILATERAL

- 13 **Brasil e China e os diferentes projetos nacionais**

*Diego Pautasso, Gaio Doria*

## DESENVOLVIMENTO

- 17 **Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas e salvaguardas socioambientais**

*Paulo Esteves, Geovana Zoccal, Gabriel Torres*

## INTEGRAÇÃO REGIONAL

- 22 **A atuação das economias emergentes na África acelera a integração regional nesse continente?**

*Memory Dube*

- 27 **Informações úteis**

- 28 **Publicações**

## Projeção em tempos de incerteza



*A noção de “país emergente” abarca uma série de complexos atributos. Entre os muitos aspectos a serem explorados, chama a atenção o caráter dinâmico sugerido em sua formulação. Emergência implica projeção rumo a dimensões adicionais da governança global. Para além desse objetivo genérico, inúmeras perguntas podem ser colocadas. Afinal, são muitos os meios possíveis para que tal fim – ocupar novos espaços – seja alcançado.*

*De fato, a construção de uma rede de relacionamentos entre Estados resulta de um processo marcado por sucessivas tentativas e erros. É impossível explicar a garantia de acesso a novos mercados, ou a expansão dos estoques de recursos naturais disponíveis, considerando apenas princípios econômicos. Acima de tudo, projetar-se em direção ao novo significa estabelecer um arcabouço institucional capaz de incentivar a convergência em torno de um objetivo comum.*

*Nesse sentido, uma pergunta fundamental diz respeito à capacidade de os países emergentes promoverem um realinhamento efetivo dos fluxos comerciais. Reconhecendo a diversidade encontrada nesse seleto grupo, serão todos os seus integrantes igualmente capazes de projetar seus interesses na esfera internacional? Em um ano marcado pelo triunfo eleitoral de plataformas dissonantes da caracterização do ordenamento global até então vigente, ganha importância a discussão das fortalezas e debilidades de tais atores. De que maneira Brasil, China ou Índia se comportariam diante da possível erosão de parte do atual emaranhado de acordos comerciais? Como responderiam caso uma potência como os Estados Unidos decidisse descumprir as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da Organização Mundial do Comércio (OMC)?*

*Preparar-nos para entender o futuro incerto exige um profundo mapeamento do presente. Nesse sentido, este número do Pontes desvenda algumas das estratégias específicas adotadas pelos países emergentes em sua busca por projeção. As páginas a seguir trazem a você, prezado(a) leitor(a), análises que discutem a lógica de instrumentos concebidos para ordenar fluxos comerciais e investimentos desse pequeno grupo. Serão tais ferramentas organizacionais e institucionais efetivas? Quais são os efeitos colaterais de tal estratégia sobre outros Estados? Finalmente, de que maneira países emergentes competem, cooperam ou coexistem?*

*Preocupado em publicar temas relevantes a você, prezado(a) leitor(a), o Pontes depende de sua participação. Muito nos interessa saber o que pensa sobre o tema, assim como as questões que gostaria de debater no futuro. Para tal, nosso [site](#) e [e-mail](#) oferecem meios adicionais para um diálogo.*

*Esperamos que aprecie a leitura.*

A Equipe Pontes

## POLÍTICA COMERCIAL

# A mudança de competência da APEX e seus efeitos sobre o *ombudsman* de investimentos

José Augusto Fontoura Costa, Vivian Daniele Rocha Gabriel

*Este artigo analisa o papel do ombudsman nos novos acordos de investimento avançados pelo Brasil e discute como o exercício das funções dessa instância pode ser afetado pela transferência da APEX-Brasil para o MRE.*

**A**pós diversos trabalhos para a estruturação de um novo arquétipo de acordo de investimentos, foram finalmente assinados, ao longo de 2015 e no primeiro semestre de 2016, os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs). O Brasil já firmou acordos desse tipo com Moçambique, Angola, Malawi, México, Colômbia, Chile e Peru, e existe a expectativa de que mais ACFIs sejam assinados em breve.

Tais acordos foram lançados em um contexto específico, no qual o Brasil passa a desempenhar o papel de investidor, além da posição que já ocupa, de país receptor de investimentos. Nesse novo quadro, a atuação das empresas brasileiras é expandida principalmente em direção à América Latina e África. É em meio a tais circunstâncias que o Brasil passa a revisar os tratados de investimento assinados nos anos 1990.

Dentre as provisões materiais e processuais, uma das particularidades dos ACFIs diz respeito à solução de controvérsias. Com efeito, tais acordos definem um mecanismo preventivo, em que ganha destaque o papel do *ombudsman* (ou “ponto focal”), cuja função é fomentar o diálogo entre governo e investidor, de modo a evitar a escalada da reclamação a uma controvérsia jurisdicional. A lógica preventiva com que opera o sistema de solução de controvérsias dos ACFIs possui, ainda, uma segunda fase, marcada pela ação do Comitê Conjunto. Neste artigo, enfatizaremos o papel do *ombudsman*.

## O papel do *ombudsman* de investimentos

O *ombudsman* consiste em um órgão governamental que age de maneira legítima, com o intuito de resguardar os direitos dos indivíduos ou empresas: atua como “ponte” entre governo e particular, presta informações e previne disputas. Seu papel é acionado por queixas e denúncias dos investidores e pelo empreendimento de esforços para averiguar tais demandas e resolvê-las em sua fase inicial.

Trata-se, portanto, de uma figura institucional criada com o intuito de respaldar o investidor em território brasileiro e auxiliar na diminuição de disputas frívolas, para que estas não evoluam e sejam encaminhadas para uma solução jurisdicional – no caso, a arbitragem entre Estados<sup>1</sup>. Segundo os ACFIs, cabe a cada uma das partes designar um único órgão ou autoridade para administrar as atribuições de *ombudsman*. Este deve comprometer-se a responder aos comunicados e às solicitações do Estado e dos investidores.

Na prática, o escritório do *ombudsman* localiza-se em agências de promoção de investimento (central ou regionais) situadas em um Ministério ou uma entidade separada e que esteja sob o comando do Poder Executivo. A função de *ombudsman* pode ser exercida por uma única autoridade ou por uma comissão composta por várias agências<sup>2</sup>. No caso do Brasil, foi estabelecido que tal função seria desempenhada pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), representada por sua Secretaria Executiva.

Como essa figura institucional está disponível a um amplo universo de investidores, a formação do *ombudsman* constituiu um avanço no apoio ao investimento estrangeiro direto antes mesmo que os ACFIs entrassem em vigor.

ACFIs firmados  
pelo Brasil

Angola  
Colômbia  
Chile  
Malawi  
México  
Moçambique  
Peru

### Como a nova competência da APEX-Brasil afeta a proteção dos investimentos?

Os acontecimentos políticos pelos quais passa o Brasil têm afetado também o campo do Direito Internacional Econômico e a futura atuação do *ombudsman* de investimentos. É nesse contexto que as alterações feitas recentemente na competência da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil) podem ter efeitos negativos.

Em 21 de junho de 2016, Michel Temer assinou, ainda como presidente interino, o Decreto No. 8.788, segundo o qual a APEX-Brasil passa do atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) para o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Ao ministro à frente deste último, caberá supervisionar a APEX-Brasil e presidir o Conselho Deliberativo da Agência, alterando a diretriz anterior de que tal cargo seria atribuído mediante eleição entre os conselheiros, por maioria simples.

Essa mudança impactará diretamente o comércio internacional e a distribuição de funções e orçamento na esplanada. A APEX-Brasil foi criada como um dos braços do MDIC para executar políticas de promoção de exportações em cooperação com o Poder Público (como feiras e eventos no exterior) e promover e atrair investimentos. Em 2014, foram anunciados 31 projetos de atração de investimentos, envolvendo 12 empresas estrangeiras e 19 *startups*, o que representou 2.390 novos empregos para o país. Cada US\$ 1 investido pela APEX-Brasil na atração desses investimentos correspondeu a US\$ 2.900 em investimentos no país.

Os impactos negativos da nova inserção institucional da APEX-Brasil serão certos para o MDIC. Ora, o orçamento de aproximadamente R\$ 650 milhões da Agência, advindos do financiamento compulsório de empresas por meio do Sistema S, passará agora ao Itamaraty, deslocando grande parte dos recursos do MDIC.

Outro risco diz respeito à possível sobreposição de atribuições entre a APEX-Brasil e o já existente Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do MRE. Agora em um mesmo Ministério, os dois organismos precisarão aperfeiçoar a coordenação entre si – o que constitui um desafio, na medida em que isso exigirá o alinhamento e a convergência entre diferentes procedimentos e equipes.

Outro impacto para o MDIC é a redução na importância da pasta. Esse efeito é acentuado pela tentativa de alavancar o apoio dos empresários ao vincular a nova inserção institucional da Agência no MRE a propostas de aumento no número dos escritórios da APEX-Brasil no exterior.

Além da transferência da APEX-Brasil de uma pasta a outra, o Decreto define novas funções para a Agência. Uma delas é o apoio às atividades do *ombudsman* de investimentos diretos da Secretaria Executiva da CAMEX, em particular no que se refere à assistência e orientação aos investidores, à divulgação de oportunidades de investimento e à prestação de informações sobre políticas de investimento – todas estas, atividades que agora estarão sob o guarda-chuva do Itamaraty. Nesse caso, o investidor possuirá legitimidade ativa para acionar o *ombudsman* diretamente, que receberá questionamentos do investidor sobre, por exemplo, aspectos burocráticos, oportunidades de investimentos e a legislação aplicável.

---

*Os impactos negativos da nova inserção institucional da APEX-Brasil serão certos para o MDIC. Ora, o orçamento de aproximadamente R\$ 650 milhões da Agência (...) passará agora ao Itamaraty, deslocando grande parte dos recursos do MDIC.*

---

**Recepção de IED  
no mundo**

África

**US\$ 54 bilhões**

América Latina e Caribe

**US\$ 168 bilhões**Países em  
desenvolvimento asiáticos**US\$ 541 bilhões**Fonte: *World Investment Report*  
(2015)

O fato é que a figura do *ombudsman* é bem-vinda em épocas de crise e diante da perda do grau de investimento pelo Brasil. Ao mesmo tempo, garante apoio institucional ao investidor estrangeiro e promove maior governança para a definição de políticas de investimento, abrindo as portas para uma agenda positiva na área. O objetivo do *ombudsman* é facilitar a entrada e instalação do investimento, por exemplo, simplificando sua adaptação ao quadro institucional doméstico e servindo como canal de comunicação entre as partes. Para tanto, ele oferece informação e assistência, inclusive como instância que se colocará entre investidor e administração pública.

Ocorre que o Itamaraty pode não ser o melhor âmbito institucional para o apoio ao *ombudsman*. Embora lide com um amplo leque temático – de direitos humanos e segurança internacional a comércio exterior –, o MRE possui atuação limitada, até mesmo pelo papel da diplomacia em uma nação: “discordar sem ser discordante” na condução dos assuntos. Isso seria prejudicial aos investidores estrangeiros, pois não haveria real pressão para dirimir conflitos, atender interesses e para maiores políticas em prol do investidor.

Soma-se a isso o fato de que o *ombudsman* não é um organismo internacional. Ainda que seja mencionado nos ACFIs, antes desses acordos o funcionamento dessa instância era eminentemente interno, mesmo que a eventual atribuição de funções ao *ombudsman* ocorra mediante os acordos internacionais. Trata-se de um apoio institucional doméstico aos investidores estrangeiros no Brasil, o que torna a inserção do *ombudsman* no âmbito do Itamaraty desalinhada com a natureza das funções dessa instância.

Ademais, a APEX-Brasil possui um corpo técnico cujo *expertise* em comércio foi acumulado ao longo de anos de prática profissional desenvolvida no âmbito do MDIC. Esse conhecimento, que não necessariamente está ligado à política externa, é essencial para lidar com investidores estrangeiros em território nacional. Sob o MRE, o exercício das atribuições da Agência por e junto a diplomatas tornará a negociação de propostas menos pragmática, dado o alto nível de abstração que caracteriza o discurso diplomático, além de menos eficaz para as necessidades do atual sistema de mercado.

No entanto, a possibilidade de que Anamelia Soccac Seyffarth, secretária-executiva da CAMEX, venha a ocupar a posição de *ombudsman* é uma boa notícia. Economista de formação, tendo desenvolvido sua carreira de gestora pública no Ministério do Planejamento e assessora especial da CAMEX desde 2004, trabalhou na área internacional do Ministério da Fazenda e no Grupo de Estudos Técnicos da Subsecretaria de Assuntos Econômicos, Integração e Comércio Exterior do Itamaraty.

Sua ampla experiência com comércio internacional, legislação e políticas públicas conferem teor técnico ao *ombudsman* de investimentos. Além disso, a atual secretária-executiva da CAMEX circula bem junto à iniciativa privada – o que corresponde a outra exigência da posição de *ombudsman*. Além de aumentar a confiança dos investidores para que levem suas reclamações até o governo, tal característica reforça o compromisso de que o *ombudsman* atuará com afinco nas áreas de regulação, concessões e desburocratização, as quais figuram entre as principais demandas dos investidores no Brasil.

---

*a APEX-Brasil possui um corpo técnico cujo expertise em comércio foi acumulado ao longo de anos de prática profissional, desenvolvida no âmbito do MDIC. (...) Sob o MRE, o exercício das atribuições da Agência por e junto a diplomatas tornará a negociação de propostas menos pragmática.*

---



### Considerações finais

Pelos motivos expostos acima, a escolha de uma *ombudswoman* é acertada. Contudo, suas atividades não serão conduzidas em um quadro institucional apropriado – e isso terá fortes impactos sobre o investidor estrangeiro. Com a mudança de competência da APEX-Brasil, o MRE terá que lidar com o *ombudsman*, uma estrutura institucional de interno e, portanto, em descompasso com as funções desse Ministério.

Além disso, por apresentar uma postura mais cautelosa, como é devido ao corpo diplomático de qualquer país, isso pode não ser tão bem quisto e eficaz para os investidores, que precisam ter seus interesses resguardados. Por vezes, é necessário que o papel do *ombudsman* seja desempenhado de forma mais ativa, com vistas a que o problema seja solucionado com eficiência. Tal função está muito mais alinhada com o escopo do MDIC, que já lida diretamente com algumas das demandas mais relevantes do empresariado brasileiro e, por conseguinte, tem mais facilidade em prover meios de orientação e solução efetiva das dificuldades enfrentadas pelo investidor estrangeiro.

Contudo, a possibilidade de que Anamelia Soccal Seyffarth venha a assumir a posição de “*ombudswoman*” gera a expectativa de que o organismo desempenhe suas funções com tecnicidade e pragmatismo. Por esse motivo, apesar do equívoco institucional, o governo acertou na escolha da liderança que comandará o *ombudsman* de investimentos brasileiro, ainda que essa instância não conte com um ambiente institucional favorável.



**José Augusto Fontoura Costa**

Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Advogado.



**Vivian Daniele Rocha Gabriel**

Doutoranda em Direito Internacional e mestre pela Faculdade de Direito da USP. Pesquisadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI/ FGV-EESP). Advogada.

- ❶ Ver: Brasil. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Boletim de Facilitação de Negócios Análise e estudos de Conjuntura Internacional*. Ano 2, ed. 3, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2f6TALV>>.
- ❷ Ver: UNCTAD. Series on International Investment Policies for Development. *Investor-State Disputes: Prevention and Alternatives to Arbitration*. Nova York e Genebra: United Nations, 2010, p. 30; p. 87.
- ❸ Ver: Brasil. Agência de Promoção de Exportações do Brasil - ApexBrasil. *Relatório de Gestão 2014*. 2015, p. 27. Disponível em: <<http://bit.ly/2fx3h6V>>.
- ❹ Ver: Brasil. *Decreto nº 8.788, de 21 de junho de 2016*. Art. 1º, parágrafo 5º. Disponível em: <<http://bit.ly/2fPJ5jF>>.

## INVESTIMENTO

# Os novos acordos de investimento do Brasil com países africanos: uma leitura crítica

Ana Saggiaro Garcia

*Neste artigo, a autora identifica as principais características dos ACFIs e discute seus limites a partir de uma análise sobre os efeitos desses novos acordos de investimento em alguns países da África.*

Os tratados bilaterais de investimento (BITs, sigla em inglês) tiveram seu auge nos anos 1990, com a explosão do número de acordos bilaterais e regionais de livre comércio. Atualmente, existem 2.924 BITs assinados no mundo e 358 outros acordos internacionais de investimento (AIIs). Esses tratados trouxeram novas regras, voltadas a garantir a proteção internacional às empresas multinacionais. Dentre as regras mais comuns estão: o tratamento nacional ao investidor externo; o princípio da nação mais favorecida; a garantia de proteção à propriedade intelectual como parte do investimento; a proibição de requisitos de desempenho ao investidor por parte do Estado receptor; e a duração de efeito residual, que estende a proteção ao investimento por anos após o término de um BIT.

O coração dos BITs está na cláusula de resolução de controvérsias, que permite ao investidor privado levar um Estado à arbitragem internacional, se considerar legislações nacionais ou políticas públicas como “expropriações indiretas” ou “medidas equivalentes à expropriação”, frustrando “legítimas expectativas de lucro”.

Assim, mudanças nas condições do investimento em um país – mesmo que sejam no contexto econômico e político ou por razões ambientais e necessidades de saúde pública – dão às empresas multinacionais o direito de exigir compensações e pagamentos pelos lucros não obtidos no momento das mudanças e pelos lucros futuros, no caso de um investimento pensado para, por exemplo, 20 anos.

Em sua maioria, os BITs e tratados de livre comércio (TLCs) definem o Centro Internacional de Arbitragem de Disputas sobre Investimento (CIADI), do Banco Mundial, como foro de arbitragem, evitando, assim, os foros nacionais. Disso resulta que os Estados perderam força diante das empresas multinacionais, evidenciando a enorme desigualdade internacional entre economias periféricas e empresas sediadas nas potências tradicionais, Estados Unidos e Europa.

Os BITs fazem parte de uma nova *Lex Mercatoria*, que assegura às empresas transnacionais direitos comerciais e de investimento vinculantes, com força coercitiva e executiva, frente ao qual o Direito Internacional dos Direitos Humanos se torna frágil<sup>2</sup>. Não há mecanismos e instâncias adequadas que responsabilizem penalmente, no plano internacional, atores corporativos por violações de direitos humanos, ambientais e trabalhistas. Ao contrário, no âmbito das Nações Unidas, o Pacto Global consolidou um conjunto de regras e códigos de conduta voluntários sem eficácia jurídica. Essa assimetria normativa gera o que Hernandez chama de “arquitetura da impunidade”<sup>3</sup>, uma vez que as empresas obtêm direitos, mas não deveres em casos de violações dos direitos humanos, ambientais e trabalhistas.

As críticas e contradições dos BITs têm levado a que, atualmente, os próprios Estados nacionais busquem reformular e reformar seus parâmetros. Nesse processo, passou-se a reconhecer que não existe uma relação causal entre manter BITs e aumentar o fluxo de investimento estrangeiro.

Nesse sentido, a África do Sul encerrou seus tratados com alguns países europeus e reformou sua legislação nacional referente a direitos dos investidores, salvaguardando



Atualmente, existem  
no mundo

2.924 BITs

358 AIs

mais espaço para a política doméstica. Na mesma linha, a Índia tem buscado preservar seus interesses nacionais em certas esferas da economia, reavaliando seus BITs diante dos processos de arbitragem internacional. Por fim, países como Bolívia, Venezuela e Equador retiraram-se do CIADI e têm revisado seus BITs vigentes.

#### **Os novos ACFIs brasileiros com países africanos**

É precisamente nesse contexto de reforma que se enquadra o novo modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI). O Brasil é um dos principais receptores de investimento estrangeiro e também um dos maiores investidores na América Latina. Nas últimas duas décadas, as empresas multinacionais brasileiras passaram por uma intensa internacionalização, alcançando outros continentes e regiões, como África e Ásia. O estoque de investimentos brasileiros diretos no exterior atingiu US\$ 295,4 bilhões em 2013<sup>4</sup>. O país tem um total de 14 BITs e outros 22 AIs.

Os BITs assinados pelo Brasil na década de 1990 não foram ratificados pelo Congresso, uma vez que continham cláusulas que violavam a Constituição e o direito do Estado de atuar com políticas públicas em seu próprio território. Mesmo assim, o Brasil não deixou de ter legislações nacionais que asseguravam os investimentos estrangeiros.

Com a crescente expansão internacional de empresas brasileiras, o país mudou sua posição frente ao regime internacional de investimento, uma vez que, agora, visa à proteção de suas próprias empresas no exterior. Tal mudança ocorreu com ampla consulta ao setor privado, resultando na elaboração do ACFI.

Esse novo modelo nasce precisamente no âmbito do grupo técnico de trabalho para o comércio com a África, que é parte da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). O Brasil inaugura essa nova fase em 2015, precisamente com três países africanos – Angola, Moçambique e Malawi – onde há grandes investimentos da mineradora Vale e dos conglomerados de construção civil, como a Odebrecht.

O ACFI foi estrategicamente delineado para países menos desenvolvidos, com economias mais frágeis, que não são suscetíveis de afetar negativamente o Brasil. Tais acordos mantêm cláusulas similares aos BITs tradicionais, como o tratamento nacional ao investidor estrangeiro e o princípio da nação mais favorecida. Da mesma forma que os BITs tradicionais, o acordo brasileiro se estende a todos os investimentos realizados antes e depois deste ser ratificado.

No que tange às definições de investimento e investidor, o ACFI com Angola as deixa aos ordenamentos jurídicos nacionais. O ACFI com Moçambique contempla investimentos destinados à produção e serviço. A propriedade intelectual é tratada nos marcos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os acordos garantem livre fluxo de capitais, salvo procedimentos contenciosos ou crise na balança de pagamentos, em conformidade com as regras do Fundo Monetário Internacional (FMI). Expropriações e nacionalizações são permitidas em caso de utilidade e interesse público, de forma não discriminatória e mediante compensação. Porém, diferentemente dos BITs tradicionais, o ACFI não faz menção às “expropriações indiretas” (que podem envolver políticas públicas em determinada área) e à noção de “expectativas legítimas” da empresa.

Há outras diferenças relevantes. A primeira diz respeito à governança institucional criada para coordenar e executar o acordo. Ela é composta por um Comitê Conjunto, que é um “órgão diretor” formado pelos governos dos dois países com a função de debater, monitorar e coordenar a expansão dos investimentos. Seu “órgão executivo” será o *ombudsman*, composto por pontos focais dos países (no Brasil, a CAMEX), que atenderão às orientações do Comitê e efetivamente atuarão na execução do acordo, trocando informações junto aos atores da outra parte, prevenindo ou facilitando a resolução de disputas. Vale notar que os textos dos acordos afirmam promover a participação do setor privado nesse processo.

O Brasil possui

14 BITs

22 AIIs

Com isso, o ACFI estabelece um procedimento que busca prevenir as disputas e mediar os conflitos. Nos casos de nacionalização, expropriação e perdas de investimento, esses pontos focais negociarão a indenização e a compensação, em consulta com o setor privado e outras partes envolvidas, levando o caso para decisão final no Comitê Conjunto. Se a disputa não for solucionada, o caso é encaminhado para arbitragem internacional entre os dois Estados. O tribunal será estipulado *ad hoc*, uma vez que o Brasil não é membro do CIADI.

Aqui, o acordo contrasta com a parte mais sensível dos BITs tradicionais: a cláusula investidor-Estado. No caso de conflitos envolvendo empresas multinacionais brasileiras nos países africanos, é o Estado brasileiro – e não a empresa responsável pelo problema – que negociará uma solução com o Estado receptor. Por um lado, é positiva a retirada da possibilidade do investidor privado ganhar força jurídica frente ao Estado. Por outro, é preocupante o risco de desresponsabilização da empresa, uma vez que é o Estado brasileiro que terá que arcar com o ônus político e econômico da disputa.

O acordo parece consolidar o que temos já visto nos últimos tempos: a mescla entre interesses públicos e privados. Os interesses das multinacionais brasileiras no exterior acabam sendo representados pelo governo brasileiro como o “interesse nacional”, e as disputas e conflitos existentes entre a multinacional e o Estado receptor acabam sendo estendidos também para o Estado brasileiro. As empresas tornam-se, assim, representantes “do Brasil” no exterior, mesclando o papel do país e o das empresas no senso comum da própria sociedade brasileira.

Outra importante diferença é que o ACFI inclui cláusulas de responsabilidade social corporativa em matéria de meio ambiente, direitos humanos e trabalho. Aqui, o acordo estipula que os investidores desenvolverão “melhores esforços” para observar princípios voluntários e padrões de conduta empresarial. Não há, entretanto, cláusulas vinculantes que responsabilizam as empresas por violações de direitos humanos e descumprimento de padrões trabalhistas e ambientais. Nesse sentido, o Brasil não avança além dos códigos de conduta voluntários existentes, que já se mostraram insuficientes para lidar com crimes cometidos por corporações globais. A intenção parece ser a de “limpar a imagem” e se distanciar dos conflitos existentes em Moçambique, Malaui e Angola.

Essa é, de certo, uma das razões pelas quais os primeiros acordos foram firmados exatamente com países africanos. As relações comerciais do Brasil no continente aumentaram significativamente a partir do governo Lula, quando o país se voltou às relações Sul-Sul. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) calcula que os investimentos brasileiros na África somaram aproximadamente US\$ 1,1 bilhão em 2012<sup>6</sup>, mas esses dados estão subestimados. Entre 2002 e 2012, o comércio entre Brasil e o continente africano aumentou seis vezes, passando de US\$ 4,9 bilhões para US\$ 26,5 bilhões.

Seu principal financiador é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que desembolsou, desde 2007, US\$ 2,9 bilhões para investimentos brasileiros na África<sup>6</sup>. O Banco abriu uma representação em Johannesburgo para potencializar esse apoio. O avanço das empresas brasileiras foi acompanhado da “cooperação para o desenvolvimento” nas áreas da agricultura, educação e saúde.

Enquanto Angola é o principal receptor de investimentos, Moçambique é o principal receptor de projetos de cooperação. Segundo os próprios textos dos ACFIs, “os investimentos brasileiros em Moçambique, executados ou previstos, ultrapassam o montante de US\$ 9,5 bilhões. Os principais projetos brasileiros em Moçambique estão associados às áreas de mineração, energia e construção civil. Ainda, existe importante potencial de crescimento dos investimentos agrícolas brasileiros no país”<sup>7</sup>. Já “a presença empresarial brasileira em Angola é bastante diversificada, incluindo setores como cosméticos, construção civil, redes de varejistas, informática e educação. Os investimentos de capitais angolanos no Brasil, ainda incipientes, começam a se multiplicar”<sup>8</sup>.

**Índice de  
Desenvolvimento  
Humano**

Angola

**0,532**

Malawi

**0,445**

Moçambique

**0,41***Fonte: Human Development  
Report (2014)*

Por fim, o ACFI com o Malawi tem como base os investimentos da Vale em Moçambique, que precisam cruzar a fronteira do país para chegar ao porto de Nacala. Nas palavras do Itamaraty, "Empresas brasileiras participam em projeto de infraestrutura de grande importância que atravessa o Malawi e Moçambique. O projeto do Corredor de Desenvolvimento de Nacala envolve a construção de linha ferroviária que ligará a Mina de Carvão de Moatize à Baía de Nacala, onde será construído porto marítimo de águas profundas. (...) O valor total dos investimentos em logística é estimado em US\$ 4,4 bilhões"<sup>9</sup>.

A mineradora Vale entrou em 2004 em Moçambique para explorar e exportar carvão na província de Tete. Hoje, a empresa atua na ampliação da infraestrutura com o chamado corredor de Nacala, que envolve a linha férrea e o porto para o escoamento do carvão pelo Norte de Moçambique. A expansão da infraestrutura logística envolveu a entrada das empresas de construção Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez.

Conflitos relacionados às atividades da Vale em Moçambique têm sido amplamente abordados nos últimos anos e estão relacionados à remoção e à divisão de famílias de camponeses, que ocupavam a área da mina de Moatize. Tais famílias foram transferidas para reassentamentos que não se mostraram propícios para a agricultura, com pouco acesso à água e aos mercados próximos e casas que apresentam problemas de edificação e segurança.

Já houve bloqueio da linha férrea e da entrada da mina por comunidades, em protesto. Com relação aos trabalhadores, há diferenças salariais e de tratamento entre brasileiros e nacionais, não existem sistemas e equipamentos de segurança no ambiente de trabalho e têm ocorrido muitos acidentes, o que já resultou em diversas greves.

O investimento em infraestrutura, que corta o Malawi, atenderá parcialmente também à produção de soja com o ProSavana, um projeto de cooperação entre Brasil, Japão e Moçambique, que também já despertou amplas discussões e críticas, como a recente campanha "Não ao ProSavana". Os principais problemas apontados dizem respeito à usurpação da terra de camponeses locais para a produção de soja por atores externos e empresas multinacionais. Esses dois grandes projetos que envolvem investimento e cooperação brasileiros (ambos denunciados pela violação de direitos humanos) são os precedentes motivadores do ACFI Brasil-Moçambique e Brasil-Malawi.

Já em Angola, a Petrobras e a Odebrecht estão no país desde a década de 1980, seguidas da Vale, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Queiroz Galvão e outras empresas do setor bancário e de transportes, além de empresas menores do setor de serviços, que passam a atuar no país mirando os mercados nacionais e regionais.

Porém, a principal influência brasileira em Angola se dá por meio da Odebrecht: a empresa chegou em 1984 para a construção da hidrelétrica em Capanda (província de Malanje), cujos insumos vieram quase integralmente do Brasil. Hoje, sua atuação já ultrapassou o setor da construção civil e inclui serviços de saneamento, extração de petróleo e gás, produção agrícola (polo agroindustrial de Capanda), operação de minas diamantíferas e até mesmo gerenciamento de supermercados e coleta de lixo.

Dos 87 desembolsos do BNDES direcionados a Angola entre 2002 e 2015, 44 foram destinados a projetos da Odebrecht<sup>10</sup>. Em entrevistas realizadas em pesquisa de campo, muitos denunciam a falta de transparência na realização de licitações para obras públicas e a baixa qualidade dos serviços prestados pela empresa. Recentemente, a Odebrecht foi denunciada por trabalho análogo à escravidão e tráfico de pessoas na usina Biocom, em Malanje.

**Considerações finais**

Traduzido na forma dos ACFIs, o novo modelo de acordo de investimento avançado pelo Brasil busca promover e proteger multinacionais brasileiras no exterior, principalmente

com economias mais frágeis, como as africanas, onde já existem conflitos com empresas brasileiras.

Tanto o novo modelo brasileiro quanto as reformas atuais em outros países da América do Sul, bem como na Índia e na África do Sul, caminham na direção do enfraquecimento e/ou da impossibilidade da arbitragem investidor-Estado – um importante passo rumo à redução do poder das corporações. Porém, essa mudança pode gerar, contraditoriamente, mais proteção às próprias empresas, se elas forem desprovidas de responsabilização por conflitos. O ônus político e econômico da negociação recai sobre os Estados, que também apresentam grandes desigualdades entre si.

Sob essa perspectiva, a "inovação" proposta pelo Brasil é limitada, pois segue colocando à frente os direitos das empresas diante das comunidades locais, camponeses e trabalhadores. Podemos concluir que o novo modelo brasileiro de ACFI acaba por reforçar a *Lex Mercatoria*, que garante direitos aos grandes conglomerados multinacionais em detrimento das sociedades, trabalhadores e Estados nacionais.

É necessário fortalecer as articulações e lutas das comunidades locais, camponeses e movimentos sociais, que têm como desafio resistir frente às grandes corporações e agentes financeiros. Em outras palavras, a solidariedade internacional e os processos de articulação e fortalecimento dos povos do Brasil e da África se darão nos processos de luta, na medida em que esses países avançarem um modelo de desenvolvimento predatório em termos ambientais e destruidor das formas de vida e trabalho das populações em seus territórios.

- 
- ❶ Este artigo resulta da pesquisa "BRICS na África: mais do mesmo? Um estudo comparativo dos acordos de investimento dos BRICS com países africanos", desenvolvida no âmbito do PACS, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2fo1Qdi>>.
  - ❷ Ver: Hernandez Zubizarreta, Juan. *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos*. Historia de una asimetría normativa. Bilbao: Hegoa y OMAL, 2009.
  - ❸ Ver: Hernandez Zubizarreta, Juan. Arquitectura jurídica de la impunidad. In: *Diagonal*, 22 nov. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2eu1XVn>>.
  - ❹ Disponível em: <<http://bit.ly/2fODKZZ>>.
  - ❺ Dado extraído da base de dados da UNCTAD, disponível em: <<http://bit.ly/2etY2be>>.
  - ❻ Disponível em: <<http://bit.ly/2g7usJ8>>.
  - ❼ Disponível em: <<http://bit.ly/2f5rqAZ>>.
  - ❽ Disponível em: <<http://bit.ly/2f5vzVu>>.
  - ❾ Disponível em: <<http://bit.ly/2fP7cgs>>.
  - ❿ Disponível em: <<http://bit.ly/2fvTH49>>.



**Ana Saggiaro Garcia**

Professora do Departamento de História e Relações Internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e colaboradora do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS).

## COMÉRCIO BILATERAL

# Brasil e China e os diferentes projetos nacionais

Diego Pautasso, Gaio Doria

*Neste artigo, os autores analisam os principais desafios e oportunidades que se colocam às relações entre China e Brasil na atual conjuntura, marcada por adversidades de ordem econômica e política.*

○ Brasil está imerso em um contexto de grandes dificuldades econômicas e políticas. Essa conjuntura adversa certamente possui implicações sobre sua dinâmica de desenvolvimento e inserção internacional. O novo governo de Michel Temer, instituído após a contestada deposição da presidente Dilma Rousseff, já sinaliza mudanças nas diretrizes da política externa brasileira.

Nesse sentido, cabe refletir sobre os desafios e oportunidades das relações sino-brasileiras, bem como o papel da China na atuação internacional do Brasil, dado que este tem o país asiático como seu maior parceiro comercial desde 2009, além de um ator chave no grupo BRICS (também formado por Rússia, Índia e África do Sul).

## A China como parceira estratégica

O Brasil retomou as relações com a China em 1974, ainda sob o regime militar, em um contexto em que o governo chinês ensaiava reformas e uma nova estratégia de atuação global. Naquele contexto, o comércio bilateral somava US\$ 19,4 milhões (1974); duas décadas depois, alcançou US\$ 1,2 bilhão (1994). De lá para cá, as relações ganharam densidade, e não apenas do ponto de vista comercial.

O fluxo de investimento externo direto (IED) chinês tem ampliado, diversos projetos de cooperação foram desenvolvidos nos mais variados setores e a concertação no âmbito multilateral, notadamente no caso do BRICS, tem sido fortalecida. Nos termos de Amado Cervo<sup>1</sup>, tratava-se de uma "parceria ascendente". Ademais, como aponta Biato Júnior<sup>2</sup>, uma constante no pensamento chinês sempre foi enxergar o Brasil como um país fortemente estratégico devido à sua dimensão geográfica e expressão demográfica. Em 1993, os governos designaram as relações bilaterais de "Parceria Estratégica" e, em 2012, de "Parceria Estratégica Global".

Para além das conceituações, é nítido que o relacionamento sino-brasileiro se institucionalizou e mudou de forma. A criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), em 2004, e a assinatura dos dois Planos de Ação Conjunta (2010-2014 e 2015-2021) e do Plano Decenal de Cooperação (2012-2021) ilustram a definição de prioridades e rumos da parceria.

Durante os governos Lula e Dilma, a China assumiu mais do que a condição de grande parceiro comercial. Tratava-se de um país estratégico para fortalecer o relacionamento Sul-Sul e contribuir para a alteração da balança de poder em escala global. Portanto, convergia com as novas diretrizes da política externa "ativa e ativa" do Brasil, na definição do então ministro de Relações Exteriores Celso Amorim. Com a contribuição de formuladores como Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, inegavelmente o país foi catapultado ao centro do tabuleiro geopolítico mundial.

O Brasil passou a liderar, não sem sobressaltos, a integração sul-americana, com destaque para iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ademais, o Brasil fortaleceu a presença na África e ampliou a articulação com outros países emergentes, como no caso do BRICS e do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (conhecido pela sigla IBAS). No âmbito multilateral, o Brasil desempenhou um papel protagonista em diversas frentes importantes – por exemplo, no G-20, na Cúpula América do Sul-África

**Comércio bilateral  
Brasil - China**

2003

**R\$ 6,8 bilhões**

2013

**R\$ 83,3 bilhões**

e América do Sul-Países Árabes – e pleiteou com assertividade um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ainda, o país apoiou a internacionalização das empresas brasileiras e o comércio exterior, além de ter se tornado o epicentro de relevantes eventos esportivos mundiais, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Nesse contexto, o comércio entre Brasil e China evoluiu de um total de US\$ 6,8 bilhões no primeiro ano do governo Lula (2003) para R\$ 83,3 bilhões em 2013<sup>3</sup>. A partir das manifestações de junho de 2013, a situação política no país passou por um processo de degeneração. Com a reeleição de Dilma em 2014, a oposição deflagrou uma continuação da batalha eleitoral por outros meios, tornando a situação política insustentável e agudizando a crise econômica. A posição internacional e o comércio exterior do Brasil refluíram.

No caso da China, em 2015, a corrente de comércio recuou para US\$ 66,3 bilhões, com exportações de mais de US\$ 35 bilhões e importações de US\$ 30,7 bilhões, com um saldo favorável de quase US\$ 4,9 bilhões<sup>4</sup>. Mais do que a evolução comercial, havia uma importante confluência de interesses em outras esferas, da cooperação tecnológica à atuação nos fóruns multilaterais.

**E agora, José, qual o lugar da China?**

Durante o governo Lula, a combinação de ações governamentais com a mudança de conjuntura internacional acabou por favorecer o comércio exterior brasileiro. Ou seja, o governo direcionou o Itamaraty à busca de novos mercados, atuando em parceria com comitativas de empresários; fortaleceu os quadros técnicos e a dotação orçamentária da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil); e ampliou o crédito para as exportações através de órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Contudo, esses elementos de um projeto nacional estão em franca desmobilização desde que Temer assumiu a chefia do governo brasileiro, em uma nítida escolha de condução da economia e da inserção internacional a partir de um novo ciclo de liberalização unilateral.

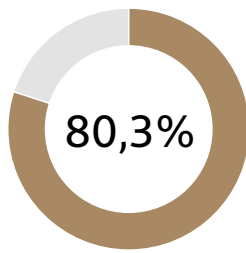
A China tem acompanhado essas mudanças em curso no Brasil com interesse e apreensão, pois sabe a importância do país na definição dos rumos políticos da América do Sul e mesmo para a conformação de um mundo multipolar. Afinal, a região é percebida pelos chineses como crucial para a internacionalização de suas empresas e para o suprimento de recursos naturais, energéticos e alimentares, além de um espaço estratégico de competição com os Estados Unidos. Sendo assim, pode-se dizer que uma nova encruzilhada começa a se desenhar para as relações sino-brasileiras.

Por um lado, o ciclo de liberalização do governo Temer tende a aumentar o apetite por investimentos chineses e a diminuir as condicionalidades relativas à participação da indústria nacional e de proteção aos recursos brasileiros. Em outras palavras, a China sabe que as oportunidades de negócios no Brasil podem até se intensificar no curto prazo, pois a administração Temer é menos protecionista e/ou aferrada a noções de projeto nacional. Desse modo, a liberalização em curso tende a favorecer o acesso da China a tais recursos, na medida em que fragiliza o que Cui<sup>5</sup> chama de “nacionalismo de recursos” – definida como a “tendência dos governos em controlar os recursos naturais”.

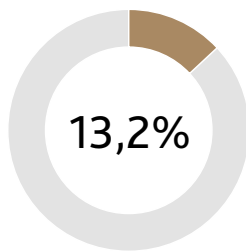
Com o “giro à direita” da América do Sul, as empresas chinesas não terão resistência em consolidar seus interesses na região. Ou seja, a tendência de recrudescimento do ciclo de liberalização no subcontinente vai ao encontro das expectativas de uma parte dos investidores chineses – e contra suas próprias ações no campo da segurança energética e demais recursos naturais e alimentares. Não por acaso, no último ano, o governo chinês intensificou o IED por meio de fusões e aquisições, sobretudo em setores estratégicos, com desembolsos de US\$ 10 bilhões de janeiro a agosto de 2016. Outro dado interessante é que a China Three Gorges Corporation (CTG) se transformou na maior geradora de energia elétrica privada do Brasil<sup>6</sup>.



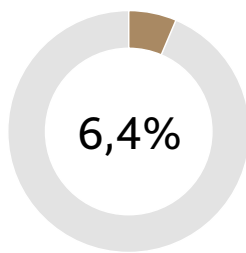
### Pauta de exportações brasileiras para a China



Commodities



Semimanufaturados



Manufaturados

Por outro lado, o governo brasileiro não tem a mesma disposição para trabalhar pela reforma do padrão de governança global liderado pelos Estados Unidos. Em outras palavras, o governo chinês não desconhece que as forças políticas que passaram a liderar o Brasil têm maior inclinação com o eixo do Atlântico Norte (Washington-Bruxelas) e menos interesse em fazer do BRICS uma concertação diplomática reformista da ordem internacional, como parecia ser o caso na época da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD, também conhecido como Banco de Desenvolvimento do BRICS).

Com efeito, os primeiros movimentos da diplomacia brasileira causam apreensão, bem como os novos rumos que poderão assumir as relações do Brasil com a China e com o BRICS. Na atualidade, a desidratação política do BNDES e das corporações que este apoiava; a fragilização da Petrobras, da cadeia produtivo-tecnológica a ela associada e a alienação do patrimônio do Pré-Sal; a redução do papel do Estado no provimento de políticas públicas, como atesta a Proposta de Emenda à Constituição No. 241 (PEC 241); e a negligência com os avanços obtidos na integração sul-americana são alguns dos sintomas do enfraquecimento do projeto nacional de desenvolvimento erigido desde Vargas – e, portanto, não apenas à herança lulista.

Sendo assim, deve-se esperar um fortalecimento do papel do Brasil como fornecedor de produtos primários para a China. Apesar dos históricos superávits, em 2015, 80,3% das exportações brasileiras eram de produtos básicos (soja, minério de ferro e óleo bruto de petróleo, basicamente), 13,2% de semimanufaturados e 6,4% de manufaturados, enquanto 97,1% das importações eram de manufaturados chineses com índice tecnológico crescentemente sofisticados. Esse padrão de comércio bilateral ampara o argumento de que a relação tipicamente Norte-Sul estaria sendo replicada.

Apesar das assimetrias na relação Sul-Sul, não podemos enquadrá-las na mesma categoria das relações desenvolvidas com os países do Norte. Cabe lembrar que a China era basicamente exportadora de petróleo e outras *commodities* até os anos 1980. Foi um projeto nacional de desenvolvimento, construído com desafios desde a revolução de 1949, que permitiu ao país alterar sua posição na divisão internacional do trabalho. Dessa forma, podemos inferir que a configuração de um projeto nacional será o fator determinante para a definição da posição do Brasil, não apenas nas relações com a China, mas com o mundo.

O problema das relações bilaterais sino-brasileiras, entretanto, não está em exportar *commodities*. O Brasil tem condições geográficas e econômicas para ser um celeiro, além do que a cadeia de agronegócio se tornou muito mais complexa, antes e depois da produção, com crescente agregação de valor. O dilema está, isso sim, na falta de um projeto nacional de desenvolvimento, com câmbio favorável, juros módicos, investimento em infraestrutura e fortalecimento das políticas de indústria, comércio e tecnologia (ICT).

O ciclo de liberalização iniciado na década de 1990 proporcionou uma abertura comercial sem contrapartidas e planejamento (ou seja, com reforço do protecionismo e apoio às indústrias nacionais nos países centrais), dificultando as exportações e favorecendo as importações. Em suma, como destacam Barbosa e Mendes<sup>7</sup>, a China não é “salvação nem ameaça”: não é a causadora do aprofundamento do caminho da especialização produtiva em *commodities*, muito bem refletido no nosso padrão de exportações. Aliás, não apenas aquelas direcionadas para a China, mas para todos os países asiáticos<sup>8</sup>.

### Considerações finais

Gradualmente, a China tem mudado sua estratégia de inserção internacional, passando de um país exportador de manufaturados a um país exportador de capital; de um país que fabrica a um país que inova. Além disso, a China tornou-se a segunda maior fonte de investimento estrangeiro no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos. O investimento direto da China no exterior no setor não financeiro somou US\$ 146 bilhões em 2015, aumentando 18,3% em termos anuais e ultrapassando os US\$ 136 bilhões de IED que a China recebeu no mesmo ano. Dessa forma, a China foi uma exportadora líquida de capital pela primeira vez na sua história<sup>9</sup>.

Com efeito, a China muda seu *status* na ordem internacional, atuando de maneira multilateral e assertiva tanto para acomodar seus interesses na ordem global quanto para construir alternativas ao modelo de governança estruturado pelos Estados Unidos. Assim, com interesses na América do Sul, a China acompanha as transformações do subcontinente e de seu principal parceiro, o Brasil.

Tudo indica que a atual liderança brasileira não possui interesses estratégicos de longo prazo em sintonia com o projeto chinês. Ao contrário, o projeto de desenvolvimento proposto pelo novo governo brasileiro é pautado, em grande parte, em medidas de curto prazo, esvaziadas de conteúdo nacional, para atingir objetivos momentâneos, cujos benefícios se restringem a uma parcela restrita da sociedade brasileira. Resta saber quais os desdobramentos do relacionamento entre Brasil e China para o futuro próximo.

- ❶ Ver: Cervo, Amado. *Inserção Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ❷ Ver: Biato, Oswaldo Júnior. *A parceria estratégica Sino-Brasileira: Origens, Evolução e Perspectivas (1993-2006)*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.
- ❸ Disponível em: <<http://bit.ly/2fGhSjh>>.
- ❹ Disponível em: <<http://bit.ly/2fGhSjh>>.
- ❺ Disponível em: <<http://bit.ly/2fUg0Ul>>.
- ❻ Ver reportagem publicada em 11 out. 2016 no *Estado de São Paulo*, com o título de "Com compra de US\$ 1,2 bilhão, chinesa CTG vira a maior geradora privada do País".
- ❼ Ver: Barbosa, Alexandre; Mendes, Ricardo. Economic Relations between Brazil and China: A Difficult Partnership. In: *Dialogue on Globalization. Briefing Papers*, 2006.
- ❽ Ver: Oliveira, Henrique. Brazil and China: From South-South Cooperation to Competition? In: Jilberto, Alex Fernando; Hogenboom, Barbara (eds.). *Latin America facing China: South-South relations beyond the Washington Consensus*. Amsterdam: Berghen, 2012, pp. 33-52.
- ❾ Ver: <<http://bit.ly/2eYJrAY>>.

**Diego Pautasso**

Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é professor de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

**Gaio Doria**

Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mestre em Economia Chinesa e doutorando na Universidade do Povo da China, em Beijing.

## DESENVOLVIMENTO

# Juntando a China com a vontade de comer: bancos de desenvolvimento e políticas e salvaguardas socioambientais

Paulo Esteves, Geovana Zoccal, Gabriel Torres

*Diante da profusão de bancos multilaterais de desenvolvimento desde 1948, os autores analisam o perfil do financiamento ao desenvolvimento empreendido por dois bancos fundados por países em desenvolvimento e comparam esse perfil com o Banco Mundial. Essa discussão é desenvolvida com foco nas políticas e salvaguardas socioambientais adotadas por tais bancos.*

Desde o estabelecimento do Banco Mundial em 1948, foram criados outros 14 bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs)<sup>1</sup>. Essas instituições são engrenagens cada vez mais relevantes no financiamento internacional do desenvolvimento. A grande maioria dos BMDs tem caráter regional e reúne países desenvolvidos e em desenvolvimento. Apesar de criados por Estados soberanos, os BMDs buscam no mercado financeiro a maioria dos recursos para financiamento de suas operações de crédito. Apenas três Bancos têm rating inferior a "A" – o que, por um lado, indica sua adequação aos padrões do mercado financeiro e, por outro, explica o baixo custo de captação que viabiliza suas operações.

Comparados a instituições tradicionais como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os novos BMDs, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD, também conhecido como Banco do BRICS) ou o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), apresentam pelo menos três diferenças (ou vantagens) significativas<sup>2</sup>: i) ainda que, muitas vezes, seu crédito seja mais oneroso, os novos BMDs oferecem alternativas que, em geral, não supõem condicionalidades; ii) prometem diminuir o tempo de aprovação das operações de crédito, chegando a concluí-las em metade do tempo despendido por agências bilaterais, bancos nacionais ou até mesmo o Banco Mundial; e iii) constituem uma alternativa para o financiamento de países de renda-média, particularmente de suas demandas por investimentos em infraestrutura.

As diferenças ou vantagens apresentadas pelos novos BMDs são, precisamente, as maiores causas de preocupações entre organizações da sociedade civil (OSCs) e muitos especialistas em desenvolvimento<sup>3</sup>. A ausência de condicionalidades, a aposta em processos simplificados de aprovação de operações de crédito e a ênfase em projetos de infraestrutura são dimensões que, de fato, levantam dúvidas sobre os compromissos dos novos BMDs com padrões socioambientais internacionalmente acordados. Nesse sentido, as políticas socioambientais e salvaguardas dos novos (e dos tradicionais) BMDs tornam-se elemento chave para a análise da agenda de financiamento internacional do desenvolvimento.

Este artigo discute as políticas e salvaguardas socioambientais adotadas por novos BMDs fundados por países em desenvolvimento – como é o caso do NBD e do BAII – e analisa a revisão das políticas por parte do mais tradicional BMD, o Banco Mundial.

## **Financiando o desenvolvimento: responsabilidades e sistemas nacionais de proteção socioambiental**

Políticas socioambientais e salvaguardas são, em geral, consideradas respostas às falhas de mercado e externalidades negativas resultantes da ação de agentes privados. Desde a década de 1990, os debates sobre impactos socioambientais têm dado maior ênfase às decisões de financiamento de BMDs, os quais passaram a ser considerados importantes variáveis para a promoção ou deterioração das condições socioambientais. A conexão direta entre proteção socioambiental e investimento internacional tem sido tratada tanto por abordagens orientadas pelo mercado quanto por perspectivas que

O capital inicial  
do NBD é de

US\$ 50 bilhões

ênfatisam instrumentos autoritativos de regulação<sup>4</sup>. O processo de integração da agenda socioambiental ao financiamento do desenvolvimento foi fundamental para o estabelecimento de salvaguardas no âmbito dos BMDs.

Quando tratamos de políticas socioambientais e salvaguardas adotadas por BMDs, duas questões estruturais devem ser consideradas: a partilha de responsabilidades entre o banco multilateral e o tomador do empréstimo; e o problema dos sistemas nacionais de proteção socioambiental. Além do escopo de suas políticas, as chamadas "estruturas socioambientais" (*socio-environmental frameworks*), elaboradas pelos bancos multilaterais, determinam como serão atribuídas responsabilidades e o papel dos sistemas socioambientais nacionais. Essas duas questões foram tratadas nos documentos de políticas socioambientais divulgados entre fevereiro e agosto de 2016 pelo BAI, pelo Banco Mundial e, finalmente, pelo NBD. A seguir, examinamos como esses três BMDs tratam o problema da partilha de responsabilidades e do papel dos sistemas nacionais.

Em 30 de agosto de 2016, o NBD divulgou um conjunto de documentos em que elucidava sua estratégia para identificação e controle do impacto socioambiental dos projetos que financia. O documento *Environment and Social Framework* atua como um guarda-chuva para três conjuntos de normas (*Environment and Social Standards*), direcionados a três áreas específicas: meio ambiente, deslocamento involuntário e populações indígenas.

O documento apresenta similaridades e divergências em relação às políticas de salvaguarda adotadas por outros BMDs, como o BAI e o Banco Mundial – que conduziu, na última década, longo processo de revisão de sua política socioambiental. De fato, o BAI apresenta uma estrutura de normas equivalente àquela do NBD (meio ambiente, deslocamento involuntário e povos indígenas). O documento do Banco Mundial, por sua vez, baseia-se em uma agenda mais abrangente, que engloba desde normas relativas a eficiência energética e condições de trabalho até saúde e segurança comunitárias. No que concerne ao gerenciamento de riscos socioambientais, o NBD transfere parte significativa das responsabilidades a seus clientes.

Mas o NBD não está sozinho. Existe uma notável convergência das políticas socioambientais dos três bancos no que toca à partilha de responsabilidades. Como outros BMDs, o NBD busca distinguir claramente as responsabilidades do Banco daquelas de seus clientes. De um lado, o Banco assume o compromisso de compartilhar informações sobre melhores práticas com clientes; analisar e categorizar projetos; supervisionar a aquiescência dos clientes com suas obrigações socioambientais – exigindo novos estudos conforme os projetos são modificados –; e garantir o "fortalecimento de sistemas nacionais".

De outro lado, as responsabilidades dos clientes contemplam mais diretamente os Princípios do Equador, isto é: elaborar estudos de impacto ambiental e planos de gestão; monitorar sua implementação mediante o envio regular de relatórios; consultar as comunidades afetadas; e estabelecer mecanismos eficazes e acessíveis de reclamação. Essa partilha de responsabilidades constitui alvo de críticas por parte de diversas OSCs que consideram que os bancos transferem a responsabilidade ao tomador de empréstimo, eximindo-se de quaisquer obrigações perante os afetados pelos projetos que financiam. Em última instância, o resultado seria a redução da *accountability* dos bancos perante potenciais vítimas de projetos financiados<sup>5</sup>. A Tabela 1 apresenta a partilha de responsabilidades proposta pelos três BMDs e as críticas da sociedade civil.

As políticas socioambientais do NBD e do BAI propõem uma abordagem centrada no "fortalecimento de sistemas nacionais" para o gerenciamento de riscos. Tal abordagem enfatiza a necessidade de fortalecimento desses sistemas tanto do ponto de vista de suas normas e procedimentos quanto dos meios de implementação disponíveis. Essa abordagem é consistente com a rejeição das práticas de condicionalidades que caracterizam os novos BMDs e com a promessa de simplificação dos processos de aprovação das operações de crédito. A surpresa, nesse caso, coube ao Banco Mundial, que passou a adotar a mesma abordagem – uma significativa inflexão, consideradas as políticas que adotou nos últimos

Banco	Documento Principal	Responsabilidades do BMD	Críticas da sociedade civil
<b>Banco Mundial</b>	<i>Environment and Social Framework</i> (04/08/2016)	(1) Categorizar projetos e explicar exigências ao cliente (2) Revisar estudos de impacto ambiental e planos de gestão do cliente (3) <u>Auxiliar clientes a realizar consultas públicas e estabelecer mecanismos de reclamação</u> (4) Monitorar performance socioambiental durante ciclo do projeto	(1) Transferência de responsabilidades para clientes (2) Flexibilização da exigência de planos de reassentamento antes do projeto (3) Menção mínima a proteção de direitos humanos
<b>BAI</b>	<i>Environment and Social Framework</i> (02/2016)	(1) Categorizar projetos e explicar exigências ao cliente (2) Revisar estudos de impacto ambiental e planos de gestão do cliente (3) <u>Divulgar documentação socioambiental de projetos online</u> (4) Monitorar performance socioambiental durante ciclo do projeto	(1) Transferência de responsabilidades para clientes (2) Falta de transparência sobre metodologia para determinar "equivalência" de sistemas nacionais (3) Omissão de "materiais nucleares" da lista de projetos proibidos (4) Flexibilização do conceito de "consentimento livre, prévio e informado" (FPIC) para populações locais
<b>NBD</b>	<i>Environment and Social Framework</i> (30/08/2016)	(1) Categorizar projetos e explicar exigências ao cliente (2) Revisar estudos de impacto ambiental e planos de gestão do cliente (3) <u>Compartilhar "boas práticas internacionais" com clientes</u> (4) Monitorar performance socioambiental durante ciclo do projeto	*

Elaboração própria

\*A política socioambiental do NBD foi lançada muito recentemente e ainda não foram compiladas críticas diretas.

25 anos. Os defensores dessa perspectiva reúnem pelo menos três argumentos para sustentá-la<sup>6</sup>:

- 1 ao se sobreporem às legislações nacionais, políticas tradicionais de salvaguardas teriam um impacto mínimo sobre a maioria dos projetos responsáveis por impactos socioambientais negativos, que não são financiados por bancos multilaterais – além de suscitar questionamentos sobre violações à soberania e à "apropriação nacional" (*ownership*);
- 2 a adoção de salvaguardas representaria mais uma forma de proteção contra críticas externas do que proteção a direitos sociais e ambientais; e
- 3 as salvaguardas seriam não apenas pouco efetivas, mas também muito onerosas, uma vez que implicam custos significativos para os tomadores de empréstimo com a elaboração e aplicação de estudos e planos socioambientais, aumentando de forma expressiva o tempo necessário para a aprovação das operações de crédito, e posterior desembolso.

Nessa perspectiva, o método ideal para garantir a minimização dos impactos sobre o meio ambiente e as populações locais seria o fortalecimento de sistemas legais nacionais e de sua capacidade de implementação em um processo "metódico, rigoroso e transparente", que envolveria tanto bancos quanto seus clientes. Essa prática encorajaria a obediência à lei nacional e tornaria evidente ao público as deficiências de determinados sistemas legais nacionais, estimulando reformas – a serem concretizadas com a assistência do banco de desenvolvimento. Essa abordagem é similar àquela adotada pelos três bancos:

- **BAI**: "O Banco considera que sistemas nacionais e corporativos fortes são cruciais para o gerenciamento de riscos e impactos sociais e ambientais e assiste no seu fortalecimento através de uma variedade de mecanismos, tanto no setor público quanto privado"<sup>7</sup>.
- **NBD**: "O NBD promove o uso de sistemas nacionais e corporativos fortes para o gerenciamento de riscos e impactos sociais e ambientais. O NBD auxilia o fortalecimento

## O BAI em números

57 membros

US\$ 100 bilhões  
em capital  
autorizado

de sistemas nacionais através de uma variedade de mecanismos, tanto no setor público quanto privado”<sup>8</sup>.

- **Banco Mundial:** “Nós também vamos aumentar substancialmente nosso financiamento das salvaguardas para garantir os resultados esperados – com fundos o suficiente tanto para implementação quanto para construção da capacidade de países, de forma que possam desempenhar um papel mais ativo na proteção da sociedade e do meio ambiente”<sup>9</sup> |

Contudo, a efetividade desse enfoque é controversa. Estudos apontam diversos problemas associados à dependência excessiva dos sistemas nacionais. Nas críticas a essa abordagem, estão os seguintes argumentos<sup>10</sup>:

- 1 na maioria dos casos, existe uma “diluição dos padrões socioambientais” exigidos, na medida em que a eficácia e efetividade de instituições dos países clientes não raro se encontra abaixo do exigido por padrões internacionais; e
- 2 as políticas centradas nos sistemas nacionais – mesmo que inefetivas e abaixo de padrões internacionais – não especificam como se dará e como será financiado o processo de fortalecimento institucional e de formação de capacidades.
- 3 Essa abordagem reduziria as possibilidades de prestação de contas de bancos multilaterais às populações afetadas pelos projetos, na medida em que existe uma área cinzenta compreendida por casos em que as violações estão “em conformidade com a lei”, mas estão aquém de princípios advogados pelo banco.

### Considerações finais

Tanto no que concerne à atribuição de responsabilidades quanto ao uso de sistemas nacionais, as políticas socioambientais dos três bancos são notavelmente convergentes. Quando tratam da divisão de responsabilidades entre banco e cliente, o NBD e o BAI apresentam as mesmas linhas gerais e diretrizes do Banco Mundial, transferindo o ônus do cumprimento de normas socioambientais ao cliente e reduzindo as possibilidades de responsabilização e prestação de contas dos bancos às populações impactadas. Ainda, os três bancos apontam para o uso extensivo de sistemas nacionais para a proteção socioambiental.

Contudo, não há clareza quanto aos mecanismos de fortalecimento dos sistemas nacionais e – particularmente no caso do NBD e do BAI – dos parâmetros com os quais tais sistemas deveriam estar alinhados. Ademais, tanto o BAI quanto o NBD falham em mencionar, em suas respectivas salvaguardas, detalhes sobre a metodologia empregada para classificar sistemas nacionais como “equivalentes” aos padrões socioambientais exigidos pelo banco. Tal lacuna torna extremamente difícil que a sociedade civil e, no limite, o próprio banco monitorem a adequação da opção pela aplicação de sistemas nacionais.

No contexto do financiamento internacional do desenvolvimento, a revisão das políticas e salvaguardas socioambientais do Banco Mundial é, certamente, mais reveladora do que os documentos publicados pelos novos BMDs. Ao contrário da previsão de muitos analistas, as práticas de países emergentes e suas instituições parecem não estar se ajustando às normas já estabelecidas. Ao contrário: buscando enfrentar a competição dos novos agentes do campo do desenvolvimento, instituições tradicionais estariam adaptando suas políticas àquelas adotadas pelos chamados emergentes. Poderíamos caracterizar esse fenômeno como “*race to the bottom*”. Na verdade, para usar a expressão de um experiente especialista em desenvolvimento, talvez seja o caso de afirmar que os agentes tradicionais desse campo “juntaram a China com a vontade de comer”.



- ❶ Não consideramos aqui a criação da International Development Association (IDA), no âmbito do Banco Mundial, em 1960.
- ❷ Ver: Faure, Raphaëlle; Prizzon, Annalisa; Rogerson, Andrew. *Multilateral development banks*. Londres: ODI, 2015. Ver também: Schmaljohann, Maya; Prizzon, Annalisa. *Age of Choice: How developing countries are managing the new aid landscape? A summary*. Londres: ODI, 2015. Ver: OECD. *The New Development Finance Landscape: emerging and preliminary perspectives from the cases of Ghana, Senegal and Timor-Leste*. Paris: OECD, 2014.
- ❸ Ver, por exemplo, o comunicado de imprensa dos grupos da sociedade civil na Primeira Reunião Anual do NBD, disponível em: <<http://bit.ly/2eWax6X>>.
- ❹ O espectro entre as duas perspectivas é amplo e pode não ser convergente em suas demandas e agendas. No caso da governança socioambiental (ESG, sigla em inglês), a agenda desenvolveu diferentes estratégias de promoção do chamado investimento responsável de base voluntária (para mais informações, ver: <http://www.ussif.org/esg>). Contudo, particularmente no sistema das Nações Unidas, é possível identificar esforços para promover uma posição intermediária entre essas diferentes perspectivas. Os princípios das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos foram desenhados para prover um padrão global de prevenção e controle de risco dos impactos adversos da atividade empresarial em relação aos direitos humanos. Tais princípios teriam a qualidade de um ponto de referência global autoritativo, já que possuem o endosso do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Esses princípios foram considerados um "meio termo" com uma política de "proteção, respeito e restauração", na qual as obrigações dos Estados e o papel das empresas buscam combinar direitos e obrigações além da restauração apropriada e efetiva dos direitos de populações atingidas. Esses princípios reivindicam especial atenção aos direitos e necessidades dos indivíduos ou grupos ou populações vulneráveis e marginalizados, com um componente de gênero. Para mais informações, ver: <<http://bit.ly/18WbEUy>>. Além disso, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) defende, em seu documento sobre padrões socioambientais, que "o termo 'social e ambiental' deveria ser definido incluindo em seus padrões a gama de questões transversais, que incluem direitos humanos, igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental". Para mais informações, ver: <<http://bit.ly/1Wy11K8>>.
- ❺ Ver: CIEL. *CIEL prepares analysis of the Asian Development Bank's proposed "Country Systems Strategy" for civil society consultations on the ADB's proposed "Safeguard Policy Statement"*. Washington, D.C.: CIEL, nov. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2eGaXlQ>>.
- ❻ A esse respeito, ver post "The problem with development banks' environmental and social safeguards" (14 abr. 2016), de Chris Humphrey, no blog do Overseas Development Institute, disponível em: <<http://bit.ly/2eG8aZT>>.
- ❼ Disponível em: <<http://bit.ly/2eWFuMZ>>.
- ❽ Disponível em: <<http://bit.ly/2g1FC24>>.
- ❾ Disponível em: <<http://bit.ly/2b3YU5t>>.
- ❿ Ver: CIEL. *CIEL prepares analysis of the Asian Development Bank's proposed "Country Systems Strategy" for civil society consultations on the ADB's proposed "Safeguard Policy Statement"*. Washington, D.C.: CIEL, nov. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2eGaXlQ>>.

**Paulo Esteves**

Diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e coordenador-geral do BRICS Policy Center.

**Geovana Zocal**

Professora do IRI PUC-Rio e pesquisadora do BRICS Policy Center.

**Gabriel Torres**

Estagiário do BRICS Policy Center.

## INTEGRAÇÃO REGIONAL

# A atuação das economias emergentes na África acelera a integração regional nesse continente?

---

Memory Dube

*Este artigo discute se o envolvimento econômico dos países emergentes no continente africano contribui para a agenda de integração regional. A autora analisa as formas como isso ocorre e como esse processo poderia ser alavancado.*

Desde 2009, logo após a crise econômica mundial, a África tem testemunhado a intensificação de suas relações comerciais e econômicas com as economias emergentes. Em parte, essa tendência foi impulsionada pela crise econômica no mundo desenvolvido e pela proteção que, de certo modo, as economias emergentes como a China ofereceram aos países africanos nesse contexto – por exemplo, mediante a oferta de mercados de exportação alternativos. Embora essa aproximação já vinha se fortalecendo desde os anos 2000, houve uma mudança acentuada nas relações entre as economias emergentes e a África a partir de 2009, particularmente no que diz respeito ao engajamento da China e da Índia com os países do continente<sup>1</sup>.

Tais desdobramentos ocorreram paralelamente a um discurso de integração regional, que tem adquirido força na África. Exemplo disso foi o acordo, em 2008, entre o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA, sigla em inglês), a Comunidade da África Oriental e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral para negociar a Área de Livre Comércio Tripartite, assinada em junho de 2015. Ao mesmo tempo, em fevereiro de 2016, foram iniciadas as negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio Continental (CFTA, sigla em inglês), cuja entrada em vigor é esperada para 2017. Ambos os acordos devem fornecer o quadro de regras e políticas para apoiar e impulsionar o comércio intrarregional.

O engajamento econômico dos países africanos com os europeus tem passado por diversas transformações. Suas características são conhecidas: marcadas pela fluidez e dinamicidade, tais relações abrem espaço para influenciar e alavancar a agenda de integração regional na África.

## Pano de fundo

No contexto das transformações na geopolítica global, a África tem figurado como um campo de batalha em que Oriente e Ocidente disputam sua influência econômica sobre aquele continente. Uma ilustração disso pode ser encontrada na miríade de fóruns sobre “África” organizados pelas principais economias desenvolvidas e emergentes, na tentativa de fortalecer os laços políticos e econômicos com os países africanos.

No que se refere ao comércio, cabe destacar as negociações com a União Europeia (UE) dos Acordos de Parceria Econômica (EPAs, sigla em inglês) e a renovação da Lei de Crescimento e Oportunidade para a África (AGOA, sigla em inglês) pelos Estados Unidos. No primeiro caso, trata-se de um tratado de livre comércio recíproco; no segundo, um regime de preferências comerciais concedidas pelo governo estadunidense. A China e a Índia também possuem acordos preferenciais com os países africanos, por meio dos quais oferecem acesso livre de tarifas e cotas a países de menor desenvolvimento relativo da África.

Tais avanços devem ser considerados no contexto da arquitetura global de comércio, cujas transformações têm sido estimuladas pelo crescimento e pela difusão das cadeias globais de valor (CGVs), bem como pela negociação de acordos megarregionais como a Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês).

**Comércio bilateral  
entre África e China**

2001

**US\$ 10,8 bilhões**

2011

**US\$ 150,3 bilhões***Fonte: USITC (2013)*

Ademais, esses processos ocorrem em um momento marcado por significativos níveis de crescimento em alguns dos países africanos, muitos dos quais permanecem como um destino atrativo para investimentos, além de um grande mercado de consumo. Cabe observar que esse quadro persiste mesmo em meio a fatores que limitam o potencial de crescimento da África, como no caso da natureza não diversificada das economias, da precariedade da infraestrutura no continente (seja em termos de redes viárias como de capital humano ou instituições) e das deficiências crônicas no eixo da oferta, que acabam por prejudicar a capacidade dos mercados africanos em produzir e ofertar bens e serviços a mercados domésticos, regionais e internacionais.

Em uma era na qual a estrutura de CGVs é a norma, isso tem implicações consideráveis para a integração regional na África e para seu potencial de crescimento. Nesse sentido, a principal preocupação no continente tem sido a industrialização e o desenvolvimento da infraestrutura. Com o objetivo de facilitar a transformação estrutural das economias africanas, os países da região têm buscado garantir a competitividade dos bens produzidos na África, estimular o comércio intrarregional e facilitar a integração em CGVs. O discurso sobre integração regional que tem adquirido força nos últimos anos na África contempla todos os aspectos mencionados acima.

**Economias emergentes e integração na África**

Antes de tudo, cabe ressaltar que, até hoje, a influência das economias emergentes sobre a integração regional na África não resultou de uma intervenção em países do continente. Historicamente, essa penetração ocorreu por meio de laços de comércio, investimento e ajuda ao desenvolvimento, cujos efeitos são projetados para o âmbito regional.

Trata-se de uma dinâmica bastante diferente de discursos ou declarações em fóruns, nos quais são anunciados compromissos com a integração regional sem alusão a qualquer projeto específico. Dessa forma, em suas relações com os países africanos, as economias emergentes tendem a adotar uma abordagem bilateral, baseada em projetos. À primeira vista, essa dinâmica não parece guardar uma relação direta com a integração regional no continente.

Em contraste, os parceiros "tradicionais" da África, principalmente os países da UE, há muito tempo apoiam os esforços de integração regional africana por meio da ajuda ao desenvolvimento relacionada ao comércio, com estruturas de apoio técnico e iniciativas de capacitação bem estabelecidas.

Para tratar do papel atualmente desempenhado pelas economias emergentes na integração regional, três vias podem ser consideradas: comércio, investimento e ajuda ao desenvolvimento. Em primeiro lugar, o comércio entre os países da África e as economias emergentes ainda é significativo: a China ocupa a posição de principal parceiro comercial do continente como um todo, embora esses fluxos tenham registrado declínio de 21% em 2015; e o intercâmbio comercial da Índia com a África também permanece dinâmico<sup>2</sup>. Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia e Emirados Árabes Unidos estão entre as outras economias emergentes que também possuem relações de comércio expressivas com os países africanos.

Os parceiros tradicionais continuam a figurar entre os maiores investidores no continente. Contudo, três dos dez principais investidores são economias emergentes: China, Índia e África do Sul<sup>3</sup>. Cabe ressaltar que esses fluxos de investimento externo direto (IED) para a África não estão distribuídos de forma homogênea: concentram-se, em larga medida, nos países abundantes em recursos.

Em terceiro lugar, as economias emergentes também estão significativamente envolvidas em iniciativas de ajuda ao desenvolvimento africano, as quais têm crescido em alcance e cobertura ao longo dos anos. A ajuda ao desenvolvimento provida pelas economias emergentes – em especial pela China e pela Índia – é, na maioria das vezes, apresentada como um pacote que agrupa as iniciativas de ajuda, comércio e investimento, tornando difícil distinguir umas das outras. Trata-se de uma abordagem estratégica, diretamente

Em 2016, o NBD aprovou empréstimos de

US\$ 911 milhões

ligada aos interesses econômicos nacionais específicos das economias emergentes na África – o “modelo Angola” adotado pela China é exemplo emblemático disso. No entanto, a imagem da ajuda ao desenvolvimento pode ser diferente quando se trata de outra economia emergente.

Como mencionado, não existe uma abordagem institucionalizada das economias emergentes para a integração regional na África, diferentemente de vários veículos criados e empregados por parceiros tradicionais. Qualquer referência a uma agenda institucionalizada sobre a “África” por parte das economias emergentes incluiria, no máximo, a iniciativa sul-africana na 5ª Cúpula do BRICS (grupo que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), em Durban, em 2013. Como anfitriã do encontro, a África do Sul fez com que a temática central da Cúpula fosse “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”. Os líderes do grupo também realizaram um encontro com líderes africanos, criando a oportunidade para um engajamento para além do nível bilateral.

Um dos principais resultados da Cúpula foi o compromisso de estabelecer o Banco de Desenvolvimento do BRICS, agora chamado de Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). O NBD está em vias de ser estabelecido e pode vir a desempenhar um papel muito importante na integração regional na África, preenchendo algumas das lacunas de financiamento existentes no desenvolvimento de infraestrutura e de outras prioridades para o continente.

Embora haja uma ampla margem para moldar o engajamento atual e futuro das economias emergentes no continente, os parâmetros ainda não estão definidos e é do interesse da África defini-los. Aqui, chama a atenção a ausência de uma estratégia para canalizar a ação das economias emergentes para uma agenda comum africana. Atualmente, os países do continente estão mais concentrados em coordenar bilateralmente sua relação com as potências emergentes. Dado que a industrialização e a infraestrutura constituem prioridades no nível nacional e regional, é necessário harmonizar o engajamento individual das economias emergentes na África, bem como articular uma resposta estratégica por parte dos países africanos.

Tais linhas de ação devem ser perseguidas de modo a cumprir três objetivos primordiais para a África: reduzir os obstáculos ao comércio e facilitar o comércio intrarregional; apoiar a transformação estrutural das economias africanas, incluindo uma melhor integração e participação em CGVs; e expandir não somente a cesta de produtos de exportação, mas também os meios de produção, para os quais o desenvolvimento da infraestrutura é crucial.

Para conseguir isso, a abordagem de integração regional que se concentra no acesso a mercado deve passar a contemplar também temas de regulação doméstica. Essa mudança é particularmente importante se considerarmos que os países africanos precisam competir por investimentos em um mundo de CGVs e acordos megarregionais de comércio. Com efeito, o mundo do comércio passou por tantas transformações que qualquer participação ativa na economia global exige que o país esteja conectado a CGVs. Facilitar essa participação envolve temas como infraestrutura, industrialização e regimes de investimento e facilitação do comércio.

---

*Embora haja uma ampla margem para moldar o engajamento atual e futuro das economias emergentes no continente, os parâmetros ainda não estão definidos e é do interesse da África defini-los.*

---

### África subsaariana: principais parceiros comerciais

China

US\$ 62,7 bilhões

Índia

US\$ 41,3 bilhões

Estados Unidos

US\$ 29,5 bilhões

Fonte: Baseado em Banco Mundial  
(2014)

Isso nos remete às iniciativas megarregionais lideradas pelos Estados Unidos e pela UE – a TPP e a TTIP – e os principais elementos dessas negociações. Pode ser verdade que os países africanos hesitem em assumir compromissos em matérias como propriedade intelectual, investimento, compras governamentais e diversos temas de regulação doméstica que estão contemplados nas negociações megarregionais. Por outro lado, também é verdade que esse conjunto de temas é, em parte, determinante para a atratividade da África como um destino de investimento e sua capacidade de se conectar a CGVs.

### Utilizando as economias emergentes para alavancar a integração regional

A orientação do engajamento das economias emergentes para o fortalecimento da integração regional na África pode ser pensada a partir de três abordagens:

- 1 a existência de uma estratégia africana para a integração regional e de um conjunto de prioridades associadas, tais como o desenvolvimento da infraestrutura e a industrialização;
- 2 uma abordagem e resposta estratégica conjunta dos países africanos para guiar o engajamento das economias emergentes no continente; e
- 3 o reconhecimento pleno do papel desempenhado pelos parceiros tradicionais da África na integração regional, de modo a criar oportunidades para complementaridades.

A integração regional não é um fenômeno novo na África, diferentemente da participação das economias emergentes em iniciativas no continente. Existem muitos estudos, projetos e programas de pesquisa envolvendo as comunidades econômicas regionais, a União Africana, os países africanos e diversas partes interessadas – tanto regionais quanto nacionais – sobre o tema da integração regional e a melhor forma de alavancar as parcerias de desenvolvimento.

É preciso que esforços sejam empreendidos no âmbito continental para integrar os vários planos que foram adotados e estão em andamento e compilar um único plano estratégico que possa ser modificado conforme as circunstâncias exigirem. Esse plano deveria abordar temas de integração regional de forma holística e articular os vários pontos que atualmente existem de forma isolada. Esse documento também deve contemplar formas de engajamento com instituições como a Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento da África (NEPAD, sigla em inglês), a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA, sigla em inglês) e o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB, sigla em inglês). Tal plano constituiria uma espécie de mapa para a integração regional, bem como para o desenvolvimento da infraestrutura e da industrialização na África.

O documento mencionado acima poderia, então, ser utilizado como base para a elaboração de um plano estratégico ou de uma abordagem para o engajamento dos países africanos com as economias emergentes. Iniciativas orientadas à captação de IED nas economias emergentes – especialmente aquelas relacionadas a projetos com possíveis efeitos de *spillover* regional – devem ser baseadas em um modelo comum de integração regional. Por exemplo, esse modelo poderia adotar um formato similar ao Programa para o Desenvolvimento da Infraestrutura na África (PIDA, sigla em inglês). Isso é particularmente importante quando se considera que grande parte do engajamento das economias emergentes com o continente ocorre no nível bilateral. A responsabilidade de assegurar a compatibilidade regional dos projetos, nesse sentido, não cabe ao país investidor, mas ao país beneficiário.

Por fim, os países africanos deveriam reconhecer que os papéis desempenhados por parceiros tradicionais e pelas economias emergentes no continente não precisam ser mutuamente exclusivos. Existem muitas áreas em que ambos podem – e devem – trabalhar em conjunto, principalmente quando se trata de programas destinados à promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento na África, ou mesmo ao fortalecimento da integração no continente. Por exemplo, enquanto as economias emergentes tendem a se concentrar em projetos de infraestrutura *hard* (como estradas, pontes e portos), os

parceiros tradicionais tendem a se concentrar tanto na infraestrutura *hard* como na *soft* (isto é, no desenvolvimento de quadros institucionais e de marcos regulatórios além da fronteira). As duas abordagens são compatíveis e podem trabalhar em conjunto para a vantagem de todo o continente africano.

A mesma abordagem pode ser utilizada em matéria de comércio e investimento. Por exemplo, na área comercial, a AGOA dos Estados Unidos constitui uma oportunidade para a entrada da cadeia de valor em vários setores, como o de automóveis, vestuário e têxteis, apoiando o processo de diversificação. A China, por outro lado, tem estabelecido zonas industriais ou "zonas econômicas especiais" (ZEE) destinadas a fomentar o investimento. Uma ideia para melhorar a complementaridade entre os esforços dos Estados Unidos e da China seria garantir que essas ZEE operassem na direção da AGOA, de modo a permitir a produção de bens ou componentes que possam ser exportados para os Estados Unidos por meio da AGOA.

### Considerações finais

A ascensão das economias emergentes e sua influência econômica na África fez com que parceiros tradicionais e emergentes competissem pelo aumento de seu raio de influência no continente. Essa dinâmica deve ser enxergada como uma oportunidade para a África, de modo que os países possam negociar maiores benefícios, bem como uma maior "apropriação" (*ownership*) de sua agenda de desenvolvimento e de qualquer apoio fornecido no âmbito dessa agenda.

No entanto, esse processo deve ser liderado pela África, caso contrário o papel das economias emergentes e sua contribuição para a integração regional permanecerá desordenado e desestruturado.

---

❶ As definições de "economia emergente" são muitas e variadas. Para os propósitos deste artigo, a ênfase será na China e na Índia, que têm sido particularmente ativas na África, embora se reconheça a existência de outras economias emergentes envolvidas com o continente.

❷ Ver: <<http://bit.ly/2fuxROQ>>.

❸ Ver: <<http://bit.ly/2fHLAlw>>.



#### Memory Dube

Oficial sênior de Comércio da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, sigla em inglês), Departamento de Integração Regional e Comércio do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB, sigla em inglês).



# Informações úteis

## **Confira a cobertura do ICTSD sobre as negociações climáticas da COP 22**

O International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) está participando ativamente da cobertura da 22ª Conferência das Partes (COP 22, sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês). Como de costume em negociações-chave em matéria de comércio e sustentabilidade, o ICTSD contará com uma equipe no local das negociações e publicará boletins com informações sobre os bastidores e os principais pontos em debate. Durante a COP 22, já foram publicados dois boletins (6 e 14 de novembro), que podem ser acessados na plataforma do site do ICTSD dedicada à Conferência. O boletim final, com os principais pontos negociados na COP 22, será divulgado em 20 de novembro. Fique atento!

## **IRI PUC-Rio organiza evento sobre BRICS e mudanças climáticas**

O Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em parceria com a Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), o BRICS Policy Center (BPC), a Plataforma Socioambiental e a Gestão de Interesse Público (GiP), realizarão, em 22 e 23 de novembro, o seminário "O Papel dos BRICS na Evolução da Nova Governança Ambiental". O seminário será estruturado em quatro mesas: "Oito anos de BRICS: o que mudou?"; "Desafios da governança ambiental global: biodiversidade, clima e Agenda 2030"; "A evolução da governança climática e o regime pós-Paris, seus atores e processos"; e "O Papel dos BRICS na Governança Climática e o futuro do Multilateralismo". O evento será realizado no auditório B8 da PUC-Rio, localizado à R. Marquês de São Vicente, 225, Rio de Janeiro (Gávea). O programa completo está disponível [aqui](#).

## **IBGC abre processo de seleção para coordenador de pesquisa**

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) está selecionando um coordenador para a área de Pesquisa e Conteúdo Objetivo, que será responsável por apoiar o planejamento e executar as ações da área de forma estratégica. Entre as atividades contempladas na posição de coordenador estão: gerenciar parcerias para a ampliação das pesquisas sobre governança no país; redigir artigos e atender à imprensa; coordenar as propostas de conteúdo das pesquisas, internas ou externas; e monitorar e analisar os níveis de penetração das publicações e pesquisas do IBGC. Os candidatos devem ter concluído a Graduação em Administração, Economia ou Direito; experiência prévia com coordenação de projetos, elaboração de artigos, relatórios de pesquisa ou documentos técnicos; e fluência em inglês e espanhol. O candidato selecionado contará

com benefícios como Vale Refeição, Vale Transporte, Plano de Saúde e Odontológico, Seguro de Vida e Capacitação Profissional. Os interessados devem enviar sua pretensão salarial junto com a candidatura. Os currículos devem ser enviados para <[janaina@ibgc.org.br](mailto:janaina@ibgc.org.br)>.

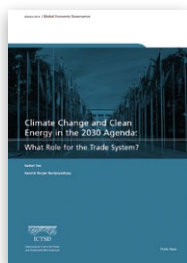
## **Consulado da Suíça seleciona estagiário para área de negócios**

O Departamento de Promoção de Comércio e Investimentos do Consulado Geral da Suíça (Swiss Business Hub Brazil) em São Paulo está com processo de seleção aberto para a contratação de um estagiário. O Departamento tem por objetivo auxiliar empresas suíças a desenvolver negócios no mercado brasileiro e promover a Suíça como plataforma de negócios para empresas brasileiras. No estágio, estão contempladas atividades como: elaboração de relatórios e pesquisas setoriais; coordenação de delegações, visitas e projetos em andamento; e atualização e coordenação do banco de dados. Os candidatos devem estar matriculados no 2º ou 3º ano de Graduação em Relações Internacionais, Comércio Exterior, Economia, Jornalismo, Administração ou Direito. Também é preciso domínio do pacote Office e fluência oral e escrita no idioma inglês. O estágio possui carga de 30 horas semanais, com horário flexível. O contrato tem duração de 12 meses, com início em janeiro de 2017, e bolsa-estágio compatível com o mercado. O Consulado Geral da Suíça em São Paulo está localizado à Av. Paulista, 1.754, 4º andar. Os interessados devem enviar carta de apresentação e currículo em inglês para <[sao.sbhbrasil@eda.admin.ch](mailto:sao.sbhbrasil@eda.admin.ch)> com o assunto "Estagio SBH" até dia 27 de novembro.

## **Pisa contrata estagiário para área comercial**

A empresa Pisa, única fabricante de papel de jornal do Brasil, está com processo de seleção aberto para a contratação de um estagiário para a área comercial, cuja função é dar suporte às unidades de negócios da empresa. Os candidatos devem estar matriculados no segundo ano noturno de Graduação em Administração, Economia, Relações Internacionais ou Comércio Exterior. É preciso ter inglês ou espanhol avançado. A carga do estágio é de 30 horas semanais (das 9h30 às 16h30, com intervalo de 1 hora). A empresa está localizada em Batel, Curitiba (Paraná). O estágio tem bolsa no valor de R\$ 1.200, com assistência médica, auxílio alimentação de R\$ 27,90 por dia e auxílio transporte. Para mais informações, clique [aqui](#). Os interessados podem enviar suas candidaturas até 10 de janeiro de 2017.

# Publicações



## **Mudança Climática e Energia Limpa na Agenda 2030: qual o papel do sistema de comércio?**

**ICTSD – outubro 2016**

Entre as metas da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, estão os objetivos relacionados à mudança climática (incluindo mitigação e adaptação) e à energia sustentável. Este estudo discute como as regras multilaterais de comércio poderiam dar suporte ao progresso em direção aos objetivos da Agenda 2030. A análise concentra-se nos principais desafios observados na interseção entre política comercial e alterações climáticas. Além disso, recomenda a priorização de ações políticas em três áreas: subsídios aos combustíveis fósseis; subsídios à energia limpa; e acesso, disseminação e transferência de tecnologias amigas do clima. O estudo pode ser acessado [aqui](#).



## **Brasil - Diagnóstico Sistemático de País: retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade**

**Banco Mundial – junho 2016**

O Brasil é uma potência continental: é o quinto maior país do mundo (tanto em termos de território como de população) e suas perspectivas de desenvolvimento são pertinentes para a política global. Com efeito, o porte do Brasil confere importância sistêmica ao país do ponto de vista ambiental e econômico. Assim, os rumos desenhados a partir do cenário em que o Brasil se encontra atualmente serão determinantes não apenas para a retomada de um sólido crescimento, mas também para as possibilidades de sua inserção global. Este estudo de diagnóstico desenvolvido pelo Banco Mundial busca contribuir para o debate sobre o futuro do desenvolvimento do Brasil. O documento pode ser acessado [aqui](#).



## **Manual para o fortalecimento de cadeias de valor**

**CEPAL – outubro 2016**

O Manual publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) apresenta a metodologia desenvolvida por seu escritório subregional no México, com vistas a promover o desenho de estratégias de participação nas cadeias de valor. O estudo visa à facilitação da implementação de uma política industrial moderna e inovadora, orientada a uma ampla gama de setores, tais como agricultura, pesca, manufatura e turismo. O Manual sistematiza a experiência da CEPAL em processos de colaboração técnica com diversos países da região, como parte do projeto "Crescimento inclusivo, política industrial rural e cadeias de valor participativas na América Latina e Caribe". O Manual está disponível [aqui](#).



## **Clubes de Mercados de Carbono sob o Regime Climático de Paris: Considerações sobre a Política Climática e Comercial**

**ICTSD – outubro 2016**

Espera-se que os mercados de carbono continuem a desempenhar um papel fundamental no esforço de mitigação no âmbito do Acordo Climático de Paris. A cooperação em mercados de carbono pode ajudar a reduzir a competitividade e as preocupações de fuga de carbono; e essa dinâmica pode estimular a consolidação de mercados de carbono cada vez mais ambiciosos. Nesse sentido, esse relatório avalia o potencial desses mecanismos à luz do Acordo de Paris, que lançou recentemente iniciativas de mercado de carbono a partir de uma perspectiva de política climática e comercial. Isso mostra que serão necessários esforços adicionais dentro e fora da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) para que os mercados de carbono surjam e explorem os desafios e oportunidades que o sistema de comércio pode colocar nessas frentes. O *paper* está disponível [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 de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para  
o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento  
Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores  
da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da  
Dinamarca**

**Ministério de Relações Exteriores da  
Finlândia**

**Ministério de Relações Exteriores da  
Noruega**

**Departamento de Assuntos Exteriores e  
de Comércio da Austrália**

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  
ampliem 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.



Creative Commons Attribution-  
NonCommercial-NoDerivatives 4.0  
International License.

Preço: €10.00  
ISSN 1996-9198

