

# Boletim de Economia e Política Internacional

Dinte

ipea

Número 06  
Abr. | Jun. 2011

# Boletim de Economia e Política Internacional



ipea

**Governo Federal****Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República****Ministro** Wellington Moreira Franco

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

**Presidente**

Marcio Pochmann

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas****Macroeconômicas**

João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

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

Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

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

# Boletim de Economia e Política Internacional

**CORPO EDITORIAL****Editor Responsável**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Membros**

André Rego Viana

Honório Kume

Marcos Antonio Macedo Cintra

Renato Baumann

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ipea ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b>	<b>5</b>
<b>BRIC: PERFIS TARIFÁRIOS EM ANÁLISE</b>	<b>7</b>
Ivan Tiago Machado Oliveira	
Flávio Lyrio Carneiro	
<b>O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK COMO ESTÍMULO ÀS EXPORTAÇÕES: O DESEMPENHO NO BRASIL DE 2004 A 2010</b>	<b>19</b>
Walter Antonio Desiderá Neto	
<b>OS DESAFIOS DA INSERÇÃO EXTERNA VIETNAMESE: O PAPEL DECISIVO DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO</b>	<b>29</b>
Aline Regina Alves Martins	
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão	
<b>O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO DA COREIA DO SUL: 1997-2010</b>	<b>39</b>
Elton Jony Jesus Ribeiro	
<b>A INDÚSTRIA DE DEFESA NA ARGENTINA</b>	<b>49</b>
Rodrigo Fracalossi de Moraes	
<b>O ATLÂNTICO SUL NAS PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DE BRASIL, ARGENTINA E ÁFRICA DO SUL</b>	<b>63</b>
Alcides Costa Vaz	
<b>A IMPORTÂNCIA DAS RELAÇÕES BRASIL – ESTADOS UNIDOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA</b>	<b>69</b>
Carlos Roberto Sanchez Milani	
<b>MOÇAMBIQUE – BRASIL: OS CAMINHOS DA DIPLOMACIA</b>	<b>87</b>
José Luís de Oliveira Cabaço	



## **Editorial**

O *Boletim de Economia e Política Internacional* nº 6 dá continuidade à iniciativa de levar ao público temas e debates dos projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

No artigo 1, Ivan Tiago Machado Oliveira e Flávio Lyrio Carneiro analisam comparativamente os perfis tarifários dos BRICs e suas interfaces com os posicionamentos negociadores dos países na Rodada Doha. Em seguida, no artigo 2, Walter Antonio Desiderá Neto avalia o desempenho do regime aduaneiro especial de *drawback* como estímulo às exportações entre 2004 e 2010. No artigo 3, Aline Regina Alves Martins e Rodrigo Pimentel Ferreira Leão buscam analisar o perfil da inserção externa do Vietnã no período anterior à recente crise, com vista a identificar políticas alternativas para lidar com os problemas que o país enfrenta em suas contas externas. No artigo 4, Elton Jony Jesus Ribeiro apresenta as mudanças nos fluxos e nos estoques de investimentos estrangeiros diretos ocorridos na economia da Coreia do Sul de 1997 a 2010. No artigo 5, a indústria de defesa argentina e os impasses em seu recente processo de revitalização são analisados por Rodrigo Fracalossi de Moraes.

Esta edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* conta com três contribuições de convidados externos. No artigo 6, Alcides Costa Vaz apresenta as perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul no que se referem ao Atlântico Sul, a fim de identificar convergências que fundamentem o diálogo político e estratégico na região. No artigo 7, Carlos Roberto Sanchez Milani analisa o papel que as relações políticas e econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos desempenham na definição das prioridades e das orientações estratégicas da política externa brasileira, com foco na do governo Lula (2003-2010). Por fim, a história das relações político-diplomáticas entre Brasil e Moçambique são exploradas no artigo 8, de José Luis de Oliveira Cabaço.

**Ivan Tiago Machado Oliveira  
André Rego Viana  
Editores**



# **BRIC: PERFIS TARIFÁRIOS EM ANÁLISE**

Ivan Tiago Machado Oliveira\*  
Flávio Lyrio Carneiro\*

## **1 INTRODUÇÃO**

Importantes transformações têm ocorrido na cena econômica internacional nos últimos anos, entre as quais se destaca o aumento da participação de países emergentes, em especial dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), no comércio internacional. É crescente a relevância desse grupo de países para a economia e o comércio globais, ratificada pelo aumento de seus pesos relativos nas negociações comerciais.

Considerando-se o contexto de aumento de importância dos BRICs no comércio e nas negociações internacionais, o presente trabalho busca realizar uma análise comparada de seus perfis tarifários, identificando algumas de suas consequências no campo das negociações sobre o comércio de bens na Rodada Doha. Com esta finalidade, far-se-á um exame de suas estruturas tarifárias, destacando-se o perfil da proteção segundo a intensidade tecnológica, explicitando-se setores mais protegidos e abertos à concorrência internacional e analisando-se a concentração de picos tarifários. Em seguida, realizar-se-á uma análise comparada das estruturas de proteção tarifárias dos BRICs, arrolando-se implicações da estruturação do perfil tarifário para os interesses negociadores de cada país.

## **2 PERFIL TARIFÁRIO DOS BRICs: POLÍTICA COMERCIAL COM USO DA PROTEÇÃO PELA VIA TRADICIONAL**

O uso de barreiras tarifárias destaca-se tradicionalmente no quadro de medidas de proteção comercial. Não obstante a crescente utilização de barreiras não tarifárias para conter importações desde os anos 1970, e a sofisticação desse uso ao longo das últimas décadas, as tarifas continuam a ser um elemento importante da política comercial e estão no foco de grande parte das negociações comerciais de bens, seja pela via multilateral, seja pelos acordos preferenciais. Na presente seção, analisar-se-á o perfil de proteção tarifária dos BRICs em consonância com uma avaliação de suas políticas de comércio, a fim de se obter bases para comparação de suas estruturas de proteção com uso de tarifas.

---

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

## 2.1 China

Com uma estratégia de abertura comercial cautelosa e implementada paulatinamente desde os anos 1980, que inclui sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, a China é hoje destaque entre os BRICs no que concerne ao crescimento econômico e à sua inserção no comércio internacional, com grau de abertura (exportação mais importações como percentual do produto interno bruto – PIB) que supera os 65% e participação nas exportações mundiais de cerca de 10% em 2009. Como destacado por Oliveira, Leão e Chernavsky (2010), a política comercial da China coordena dois regimes de comércio: *i*) o regime ordinário, centralizado nas *Tradings Companies* chinesas; e *ii*) o regime de processamento de exportações com extensão dos direitos de comércio a empresas de capital misto formadas com parcerias entre o capital estrangeiro e as cooperativas nacionais. Nas zonas especiais, onde funciona o regime de processamento de exportações, observou-se a concentração de atividades em setores mais intensivos em tecnologia. No regime ordinário, a conglomeração de grandes empresas estatais permitiu à China sofisticar suas plantas produtivas e comandar um processo de difusão de tecnologia de ponta em setores-chave da indústria – como microeletrônica e energia.

Como resultado dessa política comercial, os bens de alta intensidade tecnológica passaram a ser o principal item de exportação da China desde 2004 – segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) –, ganhando o posto antes cativo às exportações de bens intensivos em trabalho e recursos naturais. Com a ampliação da demanda por insumos para a produção de bens exportáveis nas zonas especiais, nas quais vigora o regime de processamento de exportações, também na pauta de importações da China, os bens intensivos em tecnologia passaram a ocupar um espaço maior ao longo dos últimos anos. Essas mudanças do perfil comercial chinês estão claramente vinculadas a uma estratégia comercial, na qual a proteção pela via tradicional, com uso de barreiras tarifárias, não se apresenta tão relevante quanto nos demais BRICs, não obstante seu perfil tarifário corrobore as transformações.

Ao se analisar o perfil tarifário da China, observa-se um grau de proteção relativamente baixo, concentrando cerca de 38% de suas linhas tarifárias no intervalo entre 5% e 10% de tarifa aplicada Nação Mais Favorecida (NMF). Ademais, o uso de tarifas acima de 15% não chega a 20% das linhas tarifárias. Vale destacar que embora a China seja um país de recente adesão à OMC, ela possui 100% de suas linhas tarifárias consolidadas, com média de 10% em 2009, sendo 15,8% para os bens agrícolas e 9,1% para os não agrícolas, conforme dados da OMC (2010a). Já as médias das tarifas aplicadas, por sua vez, foram de 9,6% (média simples) e 4,3% (ponderada pelo volume de comércio).<sup>1</sup> Para bens agrícolas, permaneceram em 15,6% (simples) e 10,3% (ponderada). As médias para bens não agrícolas ficaram em 8,7% e 4% (simples e ponderada, respectivamente). Já a das

1. Para metodologia de cálculo das médias tarifárias, ver OMC (2010a).

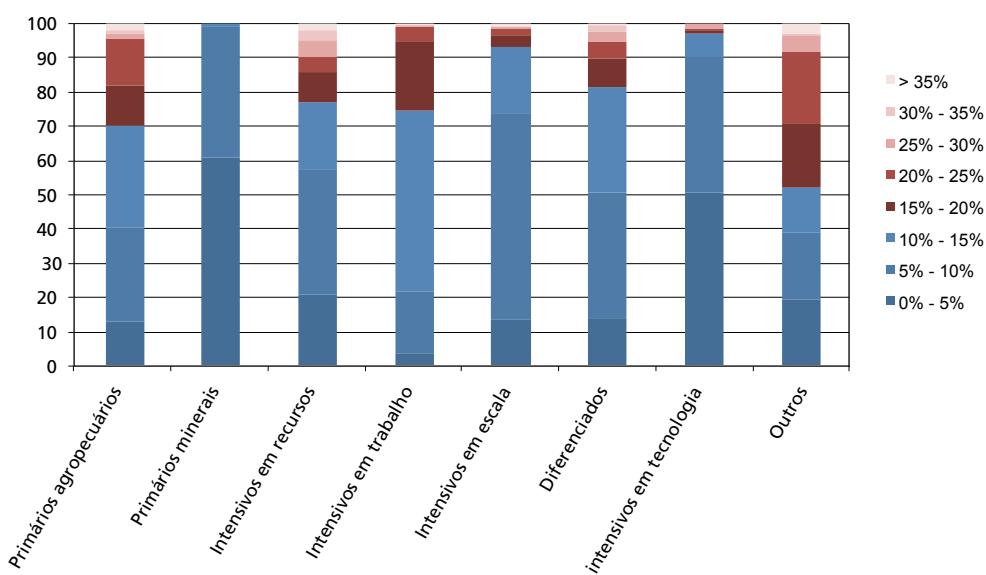
tarifas aplicadas NMF é de 15,6% para os bens agrícolas e 8,7% para os não agrícolas. Observa-se, neste ponto, uma particularidade chinesa que diz respeito à proximidade entre suas tarifas aplicadas e as consolidadas, frutos de pressões dos países desenvolvidos, particularmente dos Estados Unidos e da União Europeia (UE), quando de seu processo de adesão ao sistema multilateral de comércio. Em decorrência disso, a China tem pouca margem de manobra, ou espaço de política, para aumentar suas tarifas aplicadas sem ferir as regras da OMC. Ademais, vale salientar que, como observado por Naughton (2007), houve a diminuição e a convergência tarifária tanto para o regime ordinário como para o de processamento de exportações.

Os dados sobre a proteção tarifária chinesa segundo a sofisticação tecnológica dos bens apresentam uma tendência de redução das barreiras tarifárias à importação de bens impostas pela China à medida que aumenta o grau de sofisticação do bem. Mais de 27% das linhas tarifárias de baixa sofisticação tecnológica têm tarifa aplicada acima de 15%. Em se considerando as de média sofisticação tecnológica, cerca de 18% se concentram em intervalos acima da referida tarifa aplicada, enquanto apenas 11% das linhas de alta sofisticação têm tarifa aplicada acima de 15%.

GRÁFICO 1

**Perfil tarifário por intensidade de uso de fatores de produção – China, 2008**

(Em %)



Fonte: OMC.

Analisando-se os dados segundo a intensidade de uso de fatores, é evidente a concentração da proteção chinesa contra a importação de bens intensivos em trabalho, primários agropecuários e diferenciados. A proteção ampliada aos produtos agrícolas está clara ao se considerar a média das tarifas consolidadas para esses bens na OMC, que é 6,7 pontos percentuais (p.p.) superiores à média relativas aos bens não agrícolas.

## 2.2 Índia

Desde o início do programa de reformas de liberalização comercial na Índia, em 1991, o país aumentou o grau de abertura de sua economia (exportação mais importações como percentual do PIB) de 15%, naquele ano, para cerca de 35%, em 2009, mas mantém participação nas exportações mundiais pouco significativa, cerca de 1%. A partir da New Foreign Trade Policy (2004-2009), observou-se a continuação do processo de liberalização comercial com estímulo de exportações de setores com maior potencial de geração de empregos, visando aumentar o nível de competitividade global da estrutura produtiva da Índia. Para Alessandrini *et al.* (2007), este país tem conseguido se especializar na exportação de bens dinâmicos da cadeia produtiva internacional.

Mesmo com as reformas, ocorreu ao longo das últimas décadas a predominância de produtos de menor intensidade tecnológica nas pautas de importação e exportação indianas, sem grandes mudanças quanto à composição. Nos últimos anos, a participação de *commodities* em relação às exportações do país aumentou, ao passo que caiu a de bens intensivos em trabalho e recursos naturais na pauta.

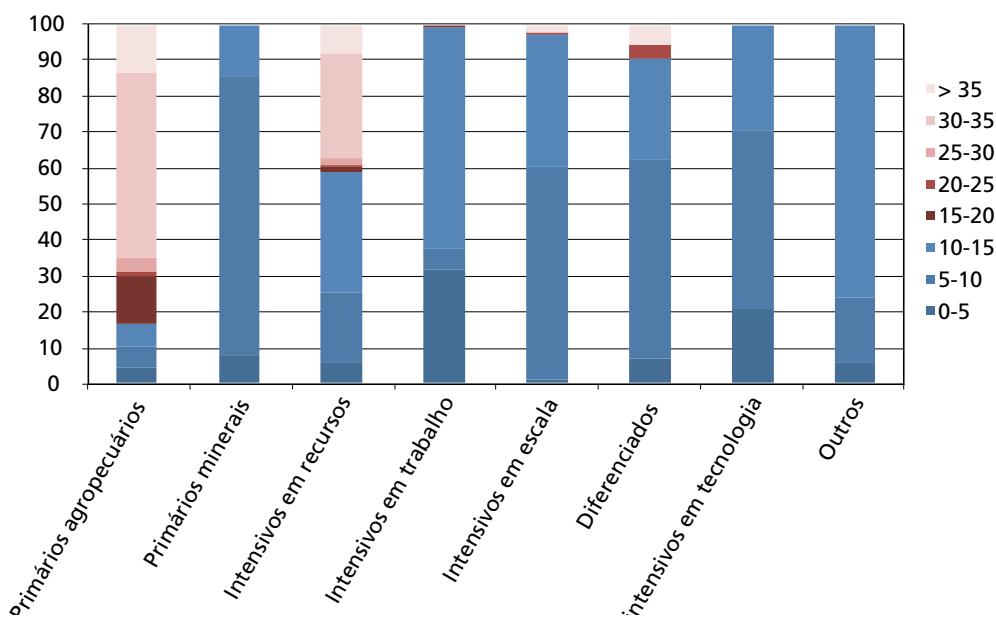
Houve redução da média tarifária aplicada ao longo das últimas décadas, mas com manutenção de importante espaço de manobra em setores econômicos nacionais considerados mais sensíveis, como o agropecuário. Segundo Oliveira, Leão e Chernavsky (2010, p. 100): “Quanto às tarifas de importação, ocorreram dois movimentos: um primeiro, de pequena redução das tarifas para bens agroindustriais e, um segundo, de queda acentuada e contínua para a indústria.”

A análise do perfil tarifário indiano em 2008 corrobora essa avaliação. Conforme dados da OMC (2010a), a média das tarifas consolidadas em 2009 foi de 48,5%, sendo 113,1% no caso dos bens agrícolas e 34,4% no dos não agrícolas. Já as médias das tarifas aplicadas foram – dependendo da metodologia utilizada – de 12,9% (média simples) e 6% (ponderada pelo volume de comércio). Para bens agrícolas, as médias foram de 31,8% (simples) e 13,7% (ponderada). No caso dos não agrícolas, estas permaneceram em 10,1% e 5,8% (simples e ponderada, respectivamente). Tais dados confirmam o imenso espaço de política que a Índia mantém para proteção comercial pela via tradicional, particularmente no setor agrícola, em que se observa uma diferença de até 82 p.p. entre a média das tarifas aplicadas e a das consolidadas na OMC. Vale ressaltar que, embora seja membro do sistema multilateral de comércio desde sua criação em 1947, com o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), este país ainda não tem a totalidade de suas linhas com tarifas consolidadas – 73,8% o são –, o que aumenta sua margem de manobra quanto ao uso de incrementos em tarifas como mecanismo de proteção comercial.

GRÁFICO 2

**Perfil tarifário por intensidade de uso de fatores de produção – Índia, 2008**

(Em %)



Fonte: OMC.

Há uma grande concentração da proteção tarifária indiana em bens de baixa e média-baixa sofisticação tecnológica. Noventa e cinco por cento das linhas tarifárias de bens de alta intensidade tecnológica têm tarifa aplicada NMF inferior a 15%, enquanto apenas 54% daquelas de baixa intensidade têm tarifa aplicada NMF inferior a tal alíquota. Em se analisando a distribuição das tarifas aplicadas NMF por intensidade de uso de fator de produção, como apresentado no gráfico 2, observa-se que a proteção comercial indiana é maior para bens primários agropecuários, intensivos em recursos naturais e diferenciados.

**2.3 Brasil**

Membro fundador do GATT e da OMC, o Brasil participou do sistema multilateral de comércio desde seu início, tornando-se ao longo das últimas décadas um de seus membros mais ativos. Entretanto, o país mantém participação relativa bastante baixa no comércio internacional (cerca de 1,2% em 2009, segundo dados da OMC), mesmo com o crescimento das exportações experimentado nos últimos anos, e ainda tem sua pauta exportadora concentrada em produtos primários e de baixo valor agregado.

Até a década de 1980, a política tarifária brasileira era utilizada como instrumento explícito de proteção ao mercado doméstico, em sintonia com o ideário desenvolvimentista dominante. Foi apenas a partir do governo José Sarney, em 1987, que se iniciou um movimento de eliminação do arcabouço protecionista, acelerado durante o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), tendo a estrutura tarifária brasileira se tornando mais estável, embora com quedas abruptas num primeiro momento, com reduções

progressivas em consonância com as negociações multilaterais (OLIVEIRA; LEÃO; CHERNAVSKY, 2010). Após a implementação do Plano Real – para o qual o comércio exterior teve importância central, em virtude da adoção da chamada “âncora cambial” –, a política comercial e, em particular, a política tarifária passaram a ser completamente subordinadas à estratégia de estabilização (DE HOLANDA, 1997), com redução e eliminação de alíquotas para uma vasta gama de produtos. Com o abandono da estratégia de âncora cambial após a crise do balanço de pagamentos de 1999, o Brasil passou a adotar um planejamento mais prudente de abertura comercial – sem, contudo, abandonar a redução gradual das tarifas de importação.

De acordo com dados da OMC (2010a), a média das tarifas consolidadas brasileiras em 2009 foi de 31,4%, sendo 35,4% no caso dos bens agrícolas e 30,7% no dos não agrícolas. Já as médias das tarifas aplicadas, por seu turno, foram de 13,6% (média simples) e 8,8% (ponderada pelo volume de comércio). Para bens agrícolas, estas permaneceram em 10,2% (simples) e 10,6% (ponderada). As médias para bens não agrícolas ficaram em 14,1% e 8,7% (simples e ponderada, respectivamente). Segundo dados da OMC (2009), cerca de 75% das linhas tarifárias brasileiras encontram-se no patamar de 15% ou abaixo deste.

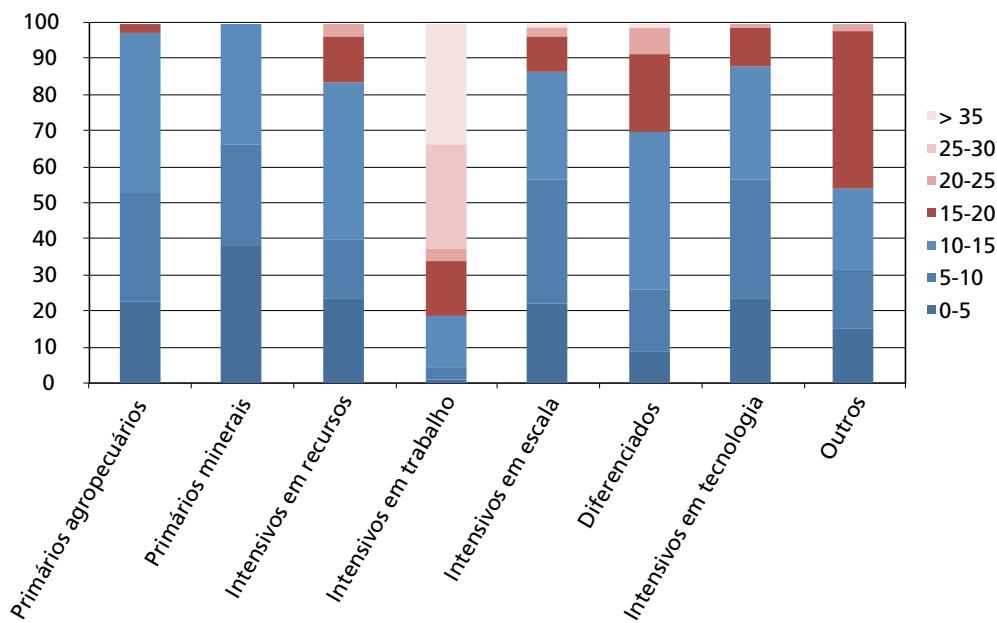
Observando-se os dados classificados por grau de sofisticação tecnológica, é possível perceber que a maior concentração de linhas com baixas tarifas (15% ou abaixo) se dá nas categorias de baixa, média-alta e alta sofisticação – especialmente esta última, na qual quase 90% das linhas se encontram em menos de 15%. Já as categorias de média-baixa (com 65% das linhas tarifadas até 15%) e média sofisticação tecnológica (com 56%) possuem uma participação relativamente maior de tarifas mais altas, indicando uma maior preocupação protecionista com produtos dessas duas categorias.

Segundo Araújo Jr. e Costa (2010), o critério fundamental para a definição das alíquotas pelo Brasil esteve vinculado à ideia da “escalada ao longo da cadeia produtiva”, ao contrário de China e Índia, uma vez que os produtos primários apresentaram um nível geral de tarifas mais baixo que os demais; assim, a proteção a setores intermediários da indústria brasileira é excessiva em face das características da estrutura de mercado desses produtos, tradicionalmente bastante oligopolizados e detentores de tecnologia de fronteira.

GRÁFICO 3

**Perfil tarifário por intensidade de uso de fatores de produção – Brasil, 2008**

(Em %)



Fonte: OMC.

Ao se analisar por intensidade de uso dos fatores, como apresentado no gráfico 3, pode-se notar que das oito categorias que compõem a classificação, cinco apresentam grande concentração das linhas tarifárias no patamar de 15% ou abaixo deste, com a proporção variando entre 84% e 88% – no caso dos bens intensivos em recursos naturais, escala e tecnologia – e chegando à quase totalidade – para produtos primários agropecuários e minerais. Já os bens diferenciados e outros se encontram em uma posição intermediária, com cerca de 70% e 54%, respectivamente, de suas linhas abaixo dos 15%. A grande exceção fica por conta dos bens intensivos em trabalho, para os quais mais de 80% das linhas apresentam tarifas acima de 15%, sendo 29% do total entre 25% e 30%, e cerca de um terço das linhas, tarifas superiores a 35%.

#### 2.4 Rússia

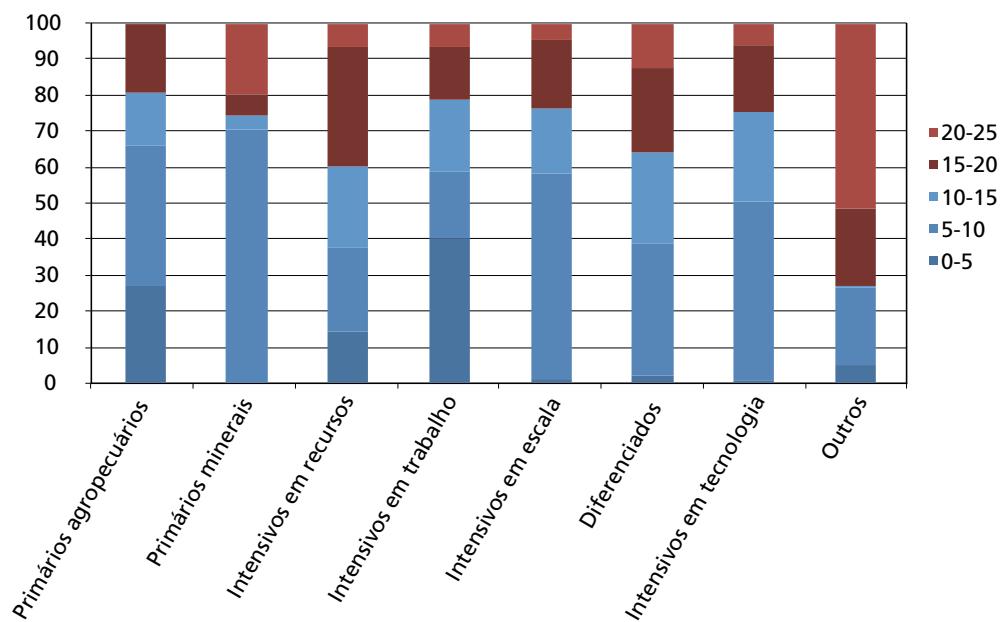
Único dos BRICs a não fazer parte da OMC, a Rússia tem buscado ao longo da última década e meia ampliar sua integração com o comércio internacional e aumentar a conformidade com os princípios desta organização, de modo a concluir o processo de ascensão em andamento desde 1993.

Poucos países experimentaram uma alteração tão vertiginosa em sua inserção econômica internacional em período tão curto quanto a Rússia, após o abandono do isolamento soviético no início da década de 1990. Nos anos que se seguiram à dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a configuração do comércio exterior russo passou abruptamente de um protecionismo rígido, com relações circunscritas à sua área de influência vizinha, para um liberalismo, com estreitamento das ligações com economias ocidentais (MAKEEVA; CHAPLYGINA, 2008).

O nascente regime tarifário russo acompanhou essa metamorfose turbulenta. Após um breve período em 1992, com ausência total de tarifas ou outras barreiras ao comércio, a estrutura tarifária sofreu diversas alterações até alcançar relativa estabilidade em meados de 1998. Em 2001, uma grande reforma delineou o regime nos moldes que se mantém até os dias atuais (OCDE, 2006). De acordo com dados da OMC (2010a), a média das tarifas de importação aplicadas pela Rússia em 2009 foi de 10,5% (média simples) e 10,3% (ponderada pelo volume de comércio).<sup>2</sup> Para bens agrícolas, a média simples foi de 13,2% e a ponderada ficou em 17,6%; as médias para bens não agrícolas foram de 10,1% e 9,2% (simples e ponderada, respectivamente). Semelhante ao observado para o Brasil, praticamente 70% das linhas tarifárias russas encontram-se no patamar de 15% ou inferior, segundo dados do Banco Mundial.<sup>3</sup>

Analizando-se os dados classificados por grau de sofisticação tecnológica, nota-se que não há muita variação entre cada categoria, isto é, a distribuição entre os intervalos tarifários é razoavelmente estável – quase todos os graus de sofisticação concentram pouco mais de 70% de suas linhas até o nível de 15%. A exceção é a categoria de média sofisticação tecnológica, para a qual apenas 50% das linhas possuem tarifas de até 15%, o que sugere que as preocupações protecionistas russas se concentram em produtos dessa categoria.

**GRÁFICO 4**  
**Perfil tarifário por intensidade de uso de fatores de produção – Russia, 2004**  
 (Em %)



Fonte: OMC.

2. Como a Rússia ainda não é membro da OMC e não participou do GATT, não há a tarifa consolidada, apenas a aplicada.

3. Base de dados do World Integrated Trade Solution (WITS), disponível em: <[wits.worldbank.org](http://wits.worldbank.org)>.

Ao se adotar a classificação por intensidade de uso dos fatores, as conclusões são semelhantes, com grande parte das linhas tarifárias concentrando-se no patamar de 15% ou abaixo deste. Das oito categorias que compõem a classificação, cinco (primários agropecuários, primários minerais, intensivos em trabalho, intensivos em escala e intensivos em tecnologia) apresentam entre 75% e 80% de suas linhas nesse patamar. Já os bens intensivos em recursos naturais e diferenciados possuem, respectivamente, 60% e 64% de suas linhas abaixo de 15%. A categoria restante, outros, destoa desse conjunto, com cerca de 73% de suas linhas apresentando tarifas acima de 15%.

### 3 ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRUTURAS TARIFÁRIAS DO BRIC E SUAS ESTRATÉGIAS NEGOCIADORAS NA RODADA DOHA

Ao se ter em mente o padrão de estruturação dos perfis tarifários dos BRICs, observa-se o quanto heterogêneo é o grupo no que concerne aos interesses e às necessidades de proteção por meio do uso de tarifas. A China desponta como o país com maior abertura comercial relativa e apresenta tarifas médias aplicadas inferiores aos demais BRICs. Centro de uma ampla rede de integração produtiva na Ásia, a China adotou uma política de redução de barreiras tarifárias para bens de maior intensidade tecnológica, geralmente componentes e partes, a qual dá suporte ao *boom* exportador chinês em setores de maior valor agregado. Padrão semelhante pode ser observado na Índia, na qual bens de alta sofisticação tecnológica têm, em média, tarifas aplicadas inferiores aos de baixa sofisticação. Já no caso do Brasil, as maiores barreiras se concentram nos estratos médios, enquanto bens de baixa e alta tecnologia apresentam, em geral, tarifas inferiores. A Rússia, por seu turno, apresenta uma distribuição mais homogênea que os demais BRICs no que tange à proteção tarifária.

No quadro da Rodada Doha, a China tem adotado estratégias negociadoras ofensivas em produtos manufaturados não agrícolas (Nama, na sigla em inglês), por meio das quais anseia por maior acesso aos mercados desenvolvidos e em desenvolvimento para seus manufaturados (SALLY, 2011). No que concerne às negociações agrícolas, embora membro do Grupo dos 20 (G-20) comercial,<sup>4</sup> a China apresenta posições dúbiais. Como se observou na análise de seu perfil tarifário na seção 2, o país apresenta sensibilidades internas no setor agrícola, com proteção relativamente alta das linhas tarifárias de bens primários agropecuários.

Com claro posicionamento protecionista nas negociações comerciais agrícolas em Doha, a Índia tem cerca de 52% de suas linhas tarifárias de bens primários agropecuários com tarifa aplicada entre 30% e 35%. Tanto em Nama quanto na temática agrícola, a estratégia indiana vincula-se ao interesse de abertura dos mercados desenvolvidos com a manutenção

4. Grupo de países em desenvolvimento formado na Conferência Ministerial de Cancún em 2003, com o objetivo de alcançar em conjunto um poder maior do que teriam isoladamente nas negociações agrícolas e pressionar os países desenvolvidos por abertura de seus mercados agrícolas e redução nos subsídios ao setor.

de flexibilidade para os países em desenvolvimento. A sensibilidade do setor agrícola e a margem para a execução de políticas comerciais a ele relacionadas ficam evidentes ao se analisar o perfil tarifário indiano para o setor, no qual se observa uma diferença de 82 p.p. entre a média das tarifas aplicadas e a das consolidadas na OMC. As atuações indianas e chinesas no G-20 comercial se concentram no essencial do grupo, isto é, abrir mercados desenvolvidos e reduzir subsídios que distorcem o comércio internacional agrícola, não havendo interesse em redução ampla e universal de barreiras protecionistas para o setor. Esses posicionamentos, contudo, divergem daqueles que atendem aos interesses brasileiros nas negociações multilaterais.

Observe-se que o Brasil assumiu, no curso da Rodada Doha, um papel central nas negociações, perfilando-se como um dos líderes do G-20. Com efeito, o tema agrícola foi o centro das atenções brasileiras na rodada. Recentemente, o Brasil inovou no processo negociador agrícola ao propor acordos com foco em produtos específicos para a agricultura. Essa estratégia vincula-se à tentativa brasileira de dar resposta às pressões de países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento, como a China, por maior abertura comercial em Nama, tema no qual o país mantém interesse defensivos (ICTSD, 2011).

Quanto à Rússia, sua participação no sistema multilateral de comércio se mantém subordinada à questão da ascensão à condição de membro da OMC, processo já em andamento há quase duas décadas e que teria efeitos profundos e permanentes na estrutura de proteção do país. No entanto, a questão não apresenta consenso nem mesmo na própria Rússia. Como sinaliza Tarr (2009), setores bastante competitivos internacionalmente, tais como os químico, de siderurgia e de fertilizantes, estão entre os principais apoiadores da candidatura russa, ao passo que outros, como o setor automotivo e, sobretudo, o agropecuário, são ferrenhos opositores à entrada do país nesta organização.

Com estruturas tarifárias díspares e que remetem a conflitos de interesses em setores específicos, a consolidação de uma posição entre os BRICs quanto a temas comerciais é improvável e, até mesmo, indesejável. O Brasil, por exemplo, encontra barreiras importantes aos seus produtos agropecuários nos mercados de Rússia, China e Índia, tanto pelo uso de proteção tarifária quanto pela utilização de barreiras não tarifárias. Para o setor de manufaturados não agrícolas, observa-se concorrência importante aos produtos brasileiros não só na produção e na exportação chinesa, como também na indiana. Portanto, resta ao grupo trabalhar com estratégias pontuais buscando identificar complementaridades produtivas e interesses comuns que gerem convergência de posicionamento negociador em temas comerciais.

## REFERÊNCIAS

- ALESSANDRINI, M *et al.* The changing pattern of foreign trade specialization in Indian manufacturing. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 23, n. 2, 2007.
- ARAÚJO JR, J. T.; COSTA, K. P. da. Abertura comercial e inserção internacional: os casos do Brasil, China e Índia. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs: comércio e política**. Brasília: Cepal/Ipea, 2010. p. 61-78.

DE HOLANDA, F. M. **Inserção externa, liberalização e estabilização:** a experiência de liberalização comercial no Brasil na década de 1990. 1997. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1997.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (ICTSD). WTO: Brazil Proposes Greater Market Opening for Key Farm Products. **Bridges Weekly Trade News Digest**, v. 15, n. 5, Feb. 2011.

MAKEEVA, A.; CHAPLYGINA, A. **Russian Trade Policy**. Moscou: Center for Environment and Sustainable Development, 2008. Disponível em: <[http://trade.ecoaccord.org/2008/trade\\_policy\\_engl.pdf](http://trade.ecoaccord.org/2008/trade_policy_engl.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

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

OLIVEIRA, I. T. M.; LEÃO, R.; CHERNAVSKY, E. A inserção no comércio internacional do Brasil, da Índia e da China (BIC): notas acerca do comércio exterior e política comercial. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs:** comércio e política. Brasília: Cepal, Ipea, 2010. p. 79-108.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Trade policy review:** India 2007. Geneva, 2007. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp283\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp283_e.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Trade policy review:** Brazil, 2009. Geneva, 2009. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp312\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp312_e.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2010

\_\_\_\_\_. **World Tariff Profiles 2010.** Geneva, 2010a. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles10\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles10_e.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Trade policy review:** China 2010. Geneva, 2010b. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp330\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp330_e.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Russia's integration into the multilateral trading system:** selected issues. Paris, 2006. Disponível em: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>. Acesso em: 14 fev. 2010.

SALLY, R. **Chinese Trade policy after (almost) ten years in the WTO:** a post-crisis stocktake. Brussels: Ecipe, 2011(Occasional Paper, n. 2).

TARR, D. Political Economy of Russian Trade Policy: Early Transition, Customs Unions, WTO Accession and Protection for Industrial Diversification. In: SYMPOSIUM ON THE POLITICAL ECONOMY OF TRADE POLICY IN THE BRICS. New Orleans, Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.tulane.edu/~dnelson/PEBricsConf/Tarr%20Russia.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

### Sites

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Disponível em: <<http://stats.oecd.org>>.

UNITED NATIONS UNCTAD (UNCTADSTAT). Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org>>.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION (WITS). Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Disponível em: <<http://stat.wto.org>>.



# O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE *DRAWBACK* COMO ESTÍMULO ÀS EXPORTAÇÕES: O DESEMPENHO NO BRASIL DE 2004 A 2010

Walter Antonio Desiderá Neto\*

## 1 INTRODUÇÃO

No presente artigo pretende-se avaliar o desempenho do regime aduaneiro especial de *drawback* como estímulo às exportações no período entre 2004 e 2010. Uma vez que este regime tem praticamente a totalidade de suas operações de exportação realizadas com produtos industrializados, a avaliação proposta está relacionada com a recente concentração da pauta de exportações brasileira em produtos primários. A respeito desse debate, Castilho (2011) aponta que

A evolução da pauta de exportações após a crise [financeira internacional de 2008] acentuou a tendência de perda de importância de produtos mais elaborados e com maior intensidade tecnológica. Tal tendência era observada desde o início da década, mas foi acentuada em 2009. E conjuntamente com a evolução das importações, fizeram com que o déficit dos produtos de maior conteúdo tecnológico atingisse US\$ 45 bilhões, ou seja, valor correspondente a cerca de cinco vezes o déficit observado em 2005.

A partir dos dados agregados do volume de importações e de exportações realizadas em *drawback* no referido período, para a análise do desempenho do regime foi considerada a seguinte premissa: só se avalia que as exportações realizadas em *drawback* estimulam as exportações do país como um todo se o seu crescimento anual for maior do que o crescimento anual das exportações totais.<sup>1</sup> Dito de outra forma, só é possível considerar que o regime cumpre seu objetivo caso seja observado que ao longo dos anos a participação relativa percentual de suas exportações com relação às exportações totais aumente. Caso contrário, a explicação para o crescimento das exportações deve ser encontrada nas demais operações de exportação.

Além disso, a avaliação do regime se fará também a partir da evolução da participação das exportações em *drawback* com relação somente às exportações de produtos industrializados,<sup>2</sup>

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

1. Mesmo que se considere que parte das novas exportações em *drawback* seja fruto da migração para o regime de produtores que já exportavam anteriormente, isso não retira o mérito deste em estimular as exportações, uma vez que essa migração revela a busca daquele exportador pelo benefício fiscal. O mérito também se encontra na esperança de que com a migração o exportador se torne mais competitivo e, portanto, conquiste mais mercados e passe a exportar mais.

2. Manufaturados e semimanufaturados, de acordo com a classificação adotada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

segundo a mesma premissa anteriormente assinalada. O objetivo é avaliar se o regime tem sido capaz de estimular a exportação específica destes bens.

## 2 O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK

A primeira menção ao regime aduaneiro especial de *drawback* na legislação brasileira ocorreu no antigo Regulamento Aduaneiro (RA), o Decreto-Lei nº 37/1966, no Capítulo III, referente a importações vinculadas à exportação, mais especificamente no Art. 78. O regime de *drawback* naquela época se confundia com o atual regime aduaneiro especial de admissão temporária, sendo que a palavra inglesa *drawback* ainda não aparecia na letra da legislação. De todo modo, no documento já estava plantada a semente com a ideia central do regime: reduzir a carga tributária na importação de mercadorias que serão empregadas na industrialização de bens futuramente exportados, caracterizando um incentivo fiscal.

Desde a criação do regime, de qualquer forma, esse conceito foi sendo cada vez mais ampliado. A partir de outubro de 2008, o benefício fiscal passou a valer também para mercadorias fabricadas no mercado doméstico. Dessa forma, os insumos produzidos internamente passaram a contar também com a suspensão dos tributos caso sejam empregados na industrialização de bem de exportação – denominado *drawback* verde-amarelo. Esta medida consolidou a extensão do *drawback* a mais etapas do processo produtivo das exportações no mercado interno. Com a Portaria Conjunta Receita Federal do Brasil (RFB)/Secretaria de Comércio Exterior (Secex) nº 467/2010, as operações em que o insumo é adquirido no mercado interno ou importado foram unificadas na modalidade *drawback* integrado suspensão.

A base legal do regime se encontra predominantemente no Capítulo V do RA (Decreto nº 6.759/2009) e na Portaria Secex nº 10/2010, com as alterações até a Portaria Secex nº 6/2011, denominada Consolidação das Portarias Secex (CPS) até 9 de fevereiro de 2011.<sup>3</sup> O regime funciona em três modalidades básicas, de acordo com o Art. 383 do RA: suspensão, isenção e restituição. Na modalidade suspensão, os tributos exigíveis na aquisição de mercadoria a ser exportada após beneficiamento ou destinada à fabricação, à complementação ou ao acondicionamento de outra a ser exportada ficam suspensos até que se realize o compromisso da exportação. Uma vez comprovada a exportação, a suspensão do pagamento destes tributos é convertida em isenção (ASHIKAGA, 2008, p. 232).

Enquanto na modalidade suspensão a exportação ainda ocorrerá, nas outras duas modalidades, isenção e restituição, a exportação de bem no qual foi empregado insumo importado já ocorreu e o pagamento dos tributos exigíveis foi realizado. Vale ressaltar que essa exportação deve ter ocorrido até no máximo dois anos antes da solicitação de operar no regime.

3. Os Arts. 391 e 392 do RA delegam à Secex o estabelecimento das condições e os requisitos específicos para a concessão do regime nas modalidades suspensão e isenção e à Secretaria da Receita Federal (SRF) na modalidade restituição, além de permitir a ambas as instituições a edição de atos normativos para implementação do regime de *drawback*.

Nesse sentido, na modalidade isenção é permitida a isenção dos tributos exigíveis em uma nova importação, em quantidade e qualidade equivalentes à utilizada no produto ora exportado. Como o compromisso de exportar já foi realizado, os bens adquiridos nessa importação equivalente podem ser empregados na industrialização de produtos destinados ao mercado interno. Na modalidade restituição, por fim, os tributos pagos na importação de mercadoria que foi empregada na industrialização de bens exportados são restituídos ao produtor na forma de crédito fiscal, total ou parcialmente.

Nas modalidades suspensão e isenção, os tributos renunciados são: Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contribuições sociais ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). Para a restituição, valem estes tributos, à exceção do AFRMM. Com relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), é facultado aos estados conceder a suspensão nas importações em *drawback* (ASHIKAGA, 2008). Vale dizer, ainda, que a Taxa de Utilização do Siscomex<sup>4</sup> (TUS) é paga em todas as modalidades.

Para a compreensão dos benefícios do regime, é crucial considerar um exemplo de importação para se ter ideia do valor da carga tributária incidente sobre o produto. Tomando como exemplo uma importação de compressores herméticos (utilizados no ramo da refrigeração), tem-se a seguinte composição da tributação: a alíquota do II é 18%, segundo a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercado Comum do Sul (Mercosul); a do IPI é 5%, de acordo com a Tabela do IPI (Tipi); o PIS/PASEP e a Cofins têm alíquotas fixas de 1,65% e 7,6%, respectivamente; o ICMS, do estado do Paraná com destino ao estado de São Paulo, por exemplo, tem alíquota de 12%. Considerando a importação da China de um contêiner com valor aduaneiro (mercadoria, frete e seguro) de US\$ 80 mil, sendo o frete US\$ 3 mil, correspondentes em reais – a uma taxa cambial de R\$ 1,70/US\$ 1,00 – a R\$ 136 mil e R\$ 5.100,00, respectivamente, incidiria a tributação da tabela 1.<sup>5</sup>

TABELA 1

**Exemplo de tributação na importação**

(Em R\$)

Valor dos tributos				
II	IPI	Cofins	PIS/PASEP	ICMS
24.480,00	8.024,00	13.313,84	2.890,51	22.977,82

Fonte: Legislação em vigor.  
Elaboração do autor.

4. O Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) é um *software* que permite o controle das operações de comércio exterior pelo governo brasileiro, uma vez que por meio dele importadores e exportadores obrigatoriamente registram suas operações, solicitam licenças de importação, entre outras funcionalidades.

5. O cálculo foi efetuado com o auxílio de uma planilha disponível na página da RFB na internet. Essa planilha é conhecida como Planilha Coana.

Considerando-se o valor de R\$ 1.275,00 do AFRMM (fixo em 25% do valor do frete), mais R\$ 40,00 da TUS (apenas um adicional de mercadoria), a soma de toda a tributação sobre essa operação de importação teria o valor de R\$ 73.001,17, o que corresponde a um aumento de 53,67% sobre o valor aduaneiro. Contabilizando uma quantidade de 2.800 compressores no contêiner, sem os tributos eles custariam R\$ 48,57, ao passo que com eles o valor da unidade subiria para R\$ 74,64.

Caso o importador utilize o compressor na fabricação de uma geladeira, a qual será destinada à exportação, ele terá direito de realizar a importação do compressor sob o regime de *drawback* na modalidade suspensão. Dessa forma, este produtor terá direito à suspensão de II, IPI, PIS/PASEP, Cofins e AFRMM. Considerando que este produtor esteja localizado no estado do Paraná,<sup>6</sup> a suspensão do ICMS também é concedida. Portanto, o importador só deverá pagar, de todos os tributos ora incidentes nessa operação, a TUS. Mantendo os mesmos R\$ 40,00 como valor da TUS, o aumento no valor aduaneiro unitário do compressor será irrisório, no valor de R\$ 0,01. Dessa forma, observa-se redução no preço dos compressores no montante de praticamente toda a tributação que incidiria sob o regime aduaneiro comum, a qual representava 53,67% do valor aduaneiro. A geladeira, portanto, terá um preço mais competitivo no mercado internacional, favorecendo sua exportação.

Diante dessas potencialidades do regime em alavancar tanto o crescimento do setor exportador como o do mercado interno relacionado a ele, torna-se imprescindível avaliar os resultados das operações nos últimos anos para verificar se aquilo que se prevê em teoria é observado na realidade. Como a regulamentação das operações com mercadorias produzidas no mercado doméstico é bastante recente, esta análise focará no desempenho apenas das operações que envolvem importação de mercadorias.

### **3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS DO REGIME DE 2004 A 2010**

Antes de apresentar os dados, é importante fazer algumas observações. Em primeiro lugar, vale lembrar que, pela lógica do regime, tem-se que o valor absoluto das importações dos insumos deve ser menor do que o das exportações dos produtos finais, uma vez que esses insumos passarão pelo processo produtivo da mercadoria a ser exportada, processo no qual agregarão valor e, portanto, produzirão um produto mais caro<sup>7</sup> – caso contrário o regime não faria sentido.

6. No estado do Paraná estão localizadas grandes empresas produtoras de geladeiras.

7. Originalmente, era previsto mínimo de 40% de agregação de valor sobre a mercadoria importada. Contudo, isso não consta mais da legislação.

Em segundo lugar, deve-se levar em conta que, de acordo com a legislação, o produtor tem prazo de até um ano, prorrogável por mais um, entre a importação do insumo e a exportação do bem industrializado. Tratando-se de bens de capital de longo ciclo de fabricação, este limite sobe para cinco anos. Portanto, para fins de análise, é fundamental observar que os números do *drawback* do lado da importação respondem às mesmas oscilações econômicas e tendências a que respondem as importações como um todo, pois as decisões de importar – seja dentro ou fora do regime – são tomadas no mesmo momento e praticamente sob as mesmas condições da economia. Já os números do regime do lado da exportação podem revelar frutos de importações ocorridas até cinco anos antes.

Dessa forma, deve-se ter cautela ao comparar as respostas das exportações diante de oscilações econômicas (em especial a taxa de câmbio) dentro e fora do regime. O exportador comum, de modo geral, pode simplesmente decidir não exportar e tentar vender no mercado interno caso avalie que o cenário econômico esteja desfavorável, mas o exportador que está operando em *drawback* tem um compromisso perante a RFB de realizar um determinado volume de exportações contendo aqueles insumos importados em um prazo previamente acertado. Caso não seja liquidado este compromisso, o produtor poderá ser levado a reexportar a mercadoria, destruí-la sob controle aduaneiro ou pagar os impostos suspensos – com multa e correção monetária (relativa ao período que vai do dia da importação até o do pagamento dos tributos). Portanto, dados os incentivos negativos em não realizar a exportação, é provável haver exportações no regime de *drawback* ocorrendo em cenários desfavoráveis.

Feitas essas considerações, cumpre apresentar os dados. No período de 2004 a 2010, observou-se a seguinte evolução dos números das operações de importação e de exportação em *drawback* e das importações e das exportações totais.

TABELA 2

**Importações e exportações em *drawback* e importações e exportações totais – Brasil**

(Em milhões de US\$)

Ano	<i>Drawback</i>		Totais	
	Importações	Exportações	Importações	Exportações
2004	6.284	25.724	<b>62.834</b>	<b>96.475</b>
2005	7.197	36.106	<b>73.551</b>	<b>118.308</b>
2006	9.508	45.523	<b>91.394</b>	<b>137.471</b>
2007	10.767	50.661	<b>120.617</b>	<b>160.649</b>
2008	11.698	56.706	<b>173.197</b>	<b>197.942</b>
2009	5.671	37.567	<b>127.647</b>	<b>152.995</b>
2010	7.591	50.413	<b>181.651</b>	<b>201.914</b>

Fonte: MDIC.

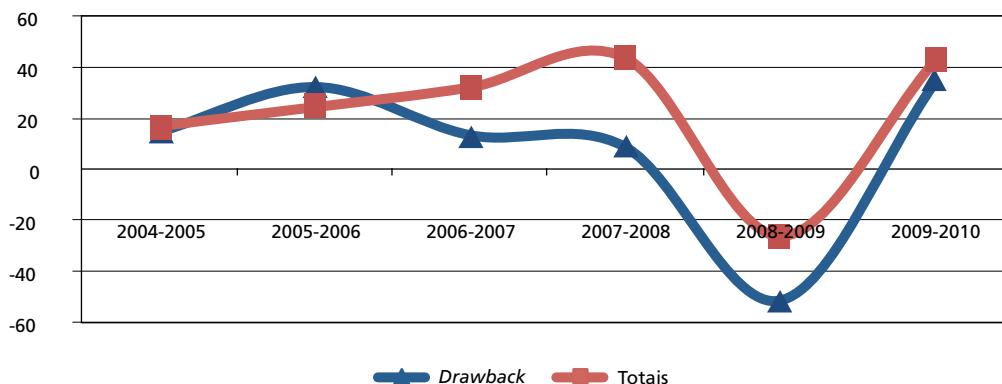
Elaboração do autor.

Os gráficos a seguir contêm a evolução das taxas de crescimento anual das importações e das exportações em *drawback* e das importações e das exportações totais.

GRÁFICO 1

**Taxa de crescimento anual das importações em *drawback* e das importações totais brasileiras – 2004-2010**

(Em %)



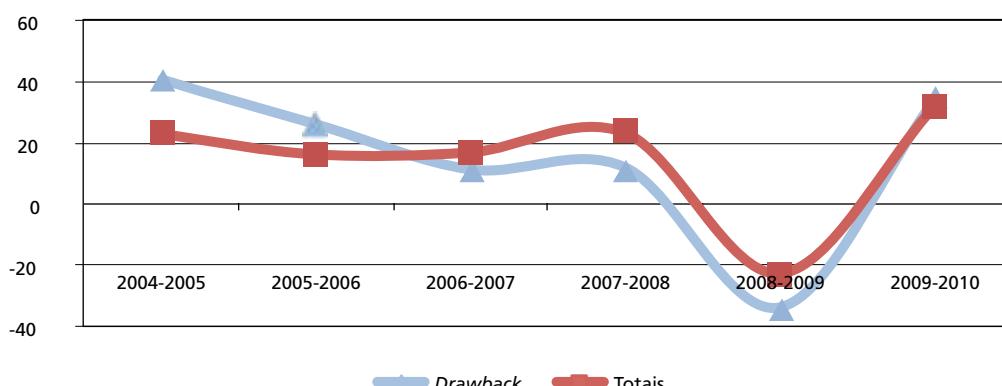
Fonte: MDIC.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

**Taxa de crescimento anual das exportações em *drawback* e das exportações totais brasileiras – 2004-2010**

(Em %)



Fonte: MDIC.

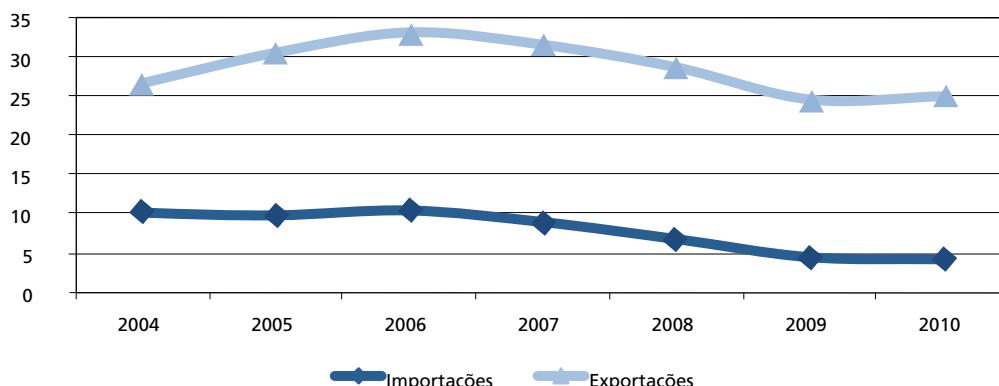
Elaboração do autor.

Outro dado importante para avaliar a importância relativa das operações de *drawback* com relação a todas as importações e as exportações realizadas pelo Brasil é verificar quanto elas significam em termos percentuais. Essa informação está contemplada no gráfico 3.

GRÁFICO 3

**Importância relativa de importações e exportações em *drawback* em relação às importações e às exportações totais brasileiras – 2004-2010**

(Em %)



Fonte: MDIC.

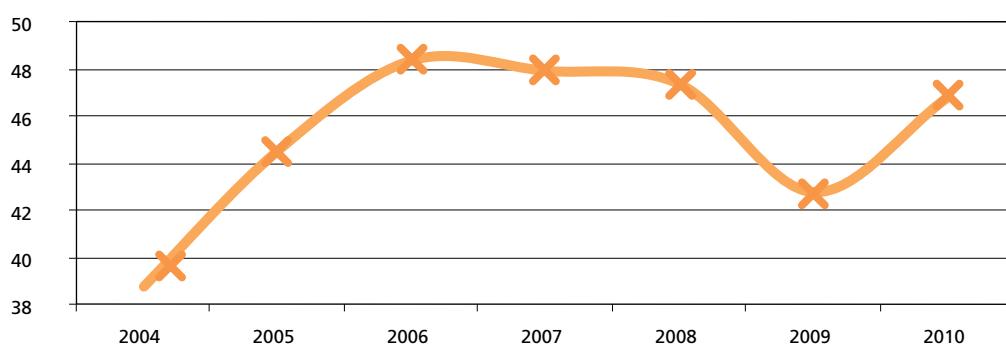
Elaboração do autor.

Por fim, a importância relativa das exportações em *drawback* em relação somente às exportações de bens industrializados está contida no gráfico 4.

GRÁFICO 4

**Importância relativa das exportações em *drawback* em relação às exportações de bens industrializados – 2004-2010**

(Em %)



Fonte: MDIC.

Elaboração do autor.

Tomando como base a premissa apresentada na introdução, tanto com relação às exportações totais, mas principalmente em se tratando das exportações de bens industrializados, a análise dos dados revela que de 2004 a 2006 o regime cumpriu sua função de estimular as exportações. Entretanto, desde 2004 a diferença entre a taxa de crescimento das exportações em *drawback* em relação à das exportações totais foi diminuindo. Dessa forma, a partir de 2007 as exportações em *drawback* cresceram menos que as totais. Foi a partir desse ano também que o regime começou a ligeiramente perder espaço na própria pauta de bens industrializados. Apesar de em teoria o incentivo fiscal ter grande potencial em alavancar o volume de exportações brasileiras, o seu desempenho de 2007 a 2009 foi reduzido se comparado tanto ao das exportações totais como ao das de bens industrializados no Brasil.

Em 2010, novamente o crescimento das exportações em *drawback* superou o das totais. De qualquer forma, deve-se considerar que esse crescimento elevou a importância das exportações em *drawback* em menos de 0,5%. Com relação apenas às exportações de bens industrializados, por outro lado, a recuperação foi mais significativa, trazendo a participação a praticamente o mesmo nível de 2008. De todo modo, é preciso alertar que este crescimento se deve provavelmente à consolidação de exportações com insumos importados em 2008 que não puderam ser realizadas em 2009 em função da crise – valendo destacar que em 2009 o governo brasileiro ampliou por mais um ano os atos concessórios com vencimento entre outubro de 2008 e dezembro de 2009, para que os exportadores pudessem aguardar a recuperação da demanda externa (BARRAL; BARRETO, 2010). Portanto, é cedo para avaliar se a recuperação é sólida.

Com relação à queda provocada pela crise financeira de 2008 no volume de operações em *drawback*, observou-se que ela foi, em termos percentuais, bem maior do que a queda das importações e das exportações como um todo, sendo que a importância relativa das exportações foi reduzida de quase um terço para menos de um quarto das exportações totais. Dessa forma, observou-se a partir de 2007, já antes da crise, a dificuldade do regime em realizar seu objetivo central de estimular as exportações, sendo incapaz inclusive de alavancar as exportações de bens industrializados. Essa dificuldade tem, entre outras, duas principais fontes: de um lado, a concentração gradativa da pauta de exportações em produtos primários ocorrida de 2004 a 2010; de outro, a perda de espaço do regime, entre a pauta de exportações de bens industrializados, para o regime aduaneiro especial denominado Regime de Entreposto Industrial sob Controle Informatizado (RECOF).<sup>8</sup>

De acordo com dados do MDIC, os setores que mais operam em *drawback* têm sido historicamente, em ordem de importância, os de máquinas e equipamentos, calçadista e de eletroeletrônicos. Em seguida aparecem os setores têxtil, de plásticos e automotivo. Todos estes setores, apesar de serem de diferentes categorias de intensidade tecnológica, são setores industriais. A perda de espaço das exportações em *drawback* na pauta de exportações brasileiras, portanto, está inserida em um contexto maior, qual seja, a redução da importância das exportações de bens industrializados de uma forma geral.

Com relação à diminuição da participação na própria pauta de exportações de bens industrializados entre 2006 e 2009, uma das principais explicações é a migração de uma parcela importante de exportadores do regime de *drawback* para o RECOF (BARRAL; BARRETO, 2010, p. 102). Três das principais vantagens deste regime são: a desburocratização,

8. O RECOF, de acordo com o Art. 420 do RA, “permite à empresa importar, com ou sem cobertura cambial, e com suspensão do pagamento dos tributos, sob controle aduaneiro informatizado, mercadorias que, depois de submetidas à operação de industrialização, sejam destinadas à exportação”. Esse regime é o que mais se assemelha ao regime de *drawback*, em especial a modalidade suspensão. Entretanto, a principal diferença é que o estabelecimento industrial atua no RECOF como entreposto aduaneiro, estabelecendo relação direta com a RFB. Outras diferenças importantes são: no RECOF não é exigido termo de responsabilidade, a exigência de Licença de Importação (LI) pode ser eximida, não há registro de declaração de importação no Siscomex e há possibilidade de destinar sem industrialização ao mercado interno até 30% da mercadoria importada sem o pagamento dos tributos, caracterizando uma isenção propriamente dita (ARAUJO; SARTORI, 2004).

pois os sistemas corporativos da empresa exportadora são integrados a um sistema que se comunica com a RFB, o que facilita em diversos estágios da importação; a parametrização preferencialmente em canal verde nos recintos alfandegados, prescindindo as conferências documental e física da mercadoria na importação (desembaraço automático); e a possibilidade de reexportar toda a mercadoria importada ou destinar parte dela ao mercado interno, reduzindo o compromisso de exportação em cenários econômicos futuros incertos. Vale ressaltar que o RECOF é restrito a grandes empresas (com patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 25 milhões, no caso de produtores), e por isso o volume de suas exportações é elevado. Ademais, o regime é reservado para os setores aeronáutico, automotivo, de informática e de telecomunicações, setores estes em que há alta agregação de valor industrial na produção, implicando maior valor de cada exportação. Portanto, a migração de poucas dessas grandes empresas do regime de *drawback* para o RECOF já é capaz de causar grande impacto. Essa migração revela, adicionalmente, que uma parcela importante dos operadores em *drawback* tem sido empresas de grande porte, demonstrando que o regime não tem conseguido atingir satisfatoriamente as empresas menores.

Outros fatores que podem ser destacados como complicadores do desempenho do regime de *drawback* são, por um lado, as dificuldades encontradas pelos produtores brasileiros de conseguirem financiamento para suas exportações e, de outro, a alta carga tributária que incide nos estágios anteriores da cadeia produtiva industrial que o regime não é capaz de amenizar.<sup>9</sup>

Além disso, essa situação não pode deixar de ser analisada sem fazer a relação com a taxa de câmbio. A valorização gradual do real frente ao dólar, desde maio de 2004 até o início da crise em agosto de 2008 e depois novamente após março de 2009, teve como principal fonte o aumento da entrada de divisas no país resultante tanto do crescimento das exportações como do aumento da entrada de investimentos estrangeiros em capital financeiro e de investimento direto estrangeiro (IDE). Quanto ao aumento das exportações, ele foi sustentando principalmente pelos bens primários, como visto, pois tanto os preços como a demanda externa se mantiveram crescentes, e por isso a taxa de câmbio valorizada não trouxe problemas para a competitividade do setor. Por outro lado, o setor industrial não observou um crescimento análogo dos preços de seus produtos no mesmo período, nem expressivos ganhos de produtividade. Como consequência, a valorização cambial foi tornando as exportações brasileiras desses produtos cada vez menos competitivas (CASTILHO, 2011). Nesse ponto, a desoneração tributária e os benefícios tanto do regime de *drawback* como do RECOF não foram suficientes para sustentar a competitividade dos produtos brasileiros industrializados frente à valorização cambial ao longo do período, à queda da demanda externa resultante da crise e à expansão das exportações dos produtores asiáticos, notadamente, a China.

9. Para essa discussão, ver Grimaldi, Carneiro e Vasconcelos (2010).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho do regime em 2011 revelará se os números referentes a 2010 traduzem uma recuperação. De qualquer forma, a redução constante na importância relativa das importações em *drawback* em todo o período (com exceção apenas para 2006) aponta para uma possível insustentabilidade dessa recuperação nas operações futuras de exportação – exceto se os insumos importados estiverem sendo substituídos por produtos domésticos. O fato de que em 2010 a pauta de produtos primários superou a de manufaturados em valor exportado, de todo modo, sinaliza para um cenário mais pessimista para o desempenho futuro do regime.

### REFERÊNCIAS

- ARAUJO, A. S.; SARTORI, A. ***Drawback e o comércio exterior:*** visão jurídica e operacional. São Paulo: Aduaneiras, 2004.
- ASHIKAGA, C. E. G. **Análise da tributação na importação e na exportação.** 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2008.
- BARRAL, W.; BARRETO, A. S. Desoneração tributária e o regime de *drawback*. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, Funcex, v. 102, p. 50-58, mar. 2010.
- BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.** Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Brasília, 5 fev. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm)>. Acesso em: 9 nov. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Portaria Secex nº 10, de 24 de maio de 2010.** Com as alterações promovidas até a Portaria Secex nº 6, de 9 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre as operações de comércio exterior. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1297429301.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1297429301.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira:** dados consolidados. Brasília, jan./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira:** dados consolidados. Brasília, jan./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira:** dados consolidados. Brasília, jan./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2011.
- CASTILHO, M. Impactos da crise econômica internacional sobre o comércio exterior brasileiro. In: ACIOLY, L.; LEÃO, R. (Org.). **Crise financeira global.** Mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil. Brasília: Ipea, 2011.
- GRIMALDI, D.; CARNEIRO, F. L.; VASCONCELOS, L. F. O recente pacote de incentivo às exportações e a legislação tributária brasileira: novas medidas e velhos problemas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, Brasília, n. 3, p. 47-57, jul./set. 2010.

# **OS DESAFIOS DA INSERÇÃO EXTERNA VIETNAMITA: O PAPEL DECISIVO DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO**

Aline Regina Alves Martins\*  
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão\*\*

## **1 INTRODUÇÃO**

Depois que sofreu com os efeitos da crise econômica de 2008, o Vietnã tem encontrado grandes obstáculos para sustentar uma inserção externa ativa em função da deterioração de suas contas do balanço de pagamentos. No dia 20 de janeiro de 2011, a agência de consultoria Moody's Investors Service constatou a necessidade de o Vietnã eliminar seus recentes déficits em balanço de pagamentos e retomar a trajetória de expansão das reservas internacionais. Segundo esta agência, essas mudanças são fundamentais para o país manter suas elevadas taxas de crescimento, bem como para recuperar sua credibilidade no mercado de crédito internacional. Esse cenário contrasta fortemente com os resultados observados no período anterior à crise que permitiu ao Vietnã realizar uma inserção ativa na economia internacional. Naquele período, este país foi capaz de acumular níveis elevados de reservas internacionais a partir do recebimento de grandes fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE). A fim de destacar esses resultados positivos, o presente texto procura analisar o perfil histórico da inserção externa vietnamita, identificando como a conjuntura atual difere daquela que se observou no país asiático até a crise internacional de 2008.

## **2 VIETNÃ: RESERVAS INTERNACIONAIS E BALANÇO DE PAGAMENTOS**

A acelerada inserção externa do Vietnã na economia internacional permitiu que este país atraísse um volume crescente de recursos estrangeiros, impulsionando rápido aumento de suas reservas internacionais até 2008, como mostra o gráfico 1.

No início da década de 2000, as reservas internacionais do Vietnã aumentaram de forma tímida, saltando de US\$ 3,4 bilhões em 2000 para apenas US\$ 4,1 bilhões em 2002<sup>1</sup>. Todavia, a

---

\* Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

\*\* Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP e pesquisador bolsista do PNPD/Dinte/Ipea.

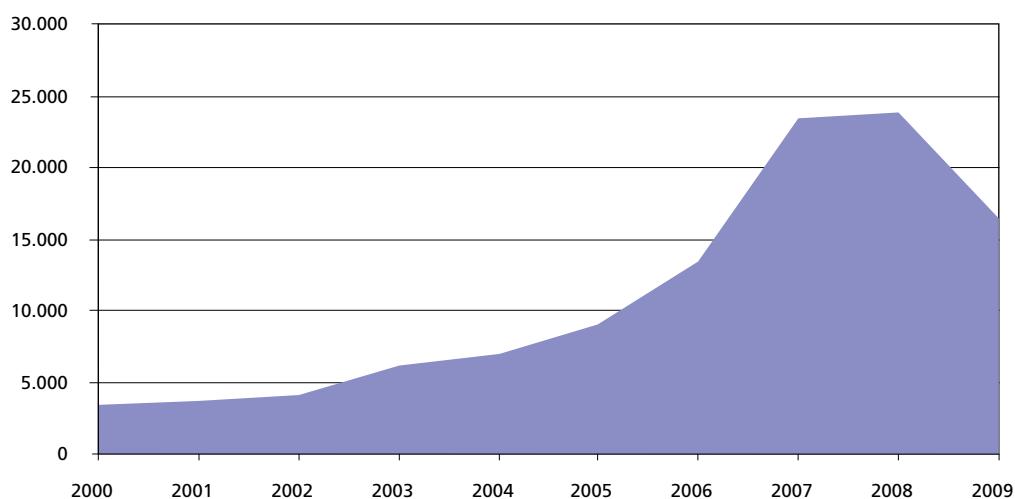
1. Cabe observar que a política de difusão de dados vietnamita é muito restrita, o que muitas vezes ocasiona divergências na apresentação dos números da economia do país.

partir de 2003, houve um *boom* no acúmulo de reservas internacionais que se findou em 2007. Nesse período, na média, a taxa de crescimento anual das reservas foi de 43,2%, com destaque para o biênio 2006-2007 quando o aumento foi de 75,4%. Esta taxa de crescimento refletiu uma expansão das reservas da ordem de US\$ 6,2 bilhões em 2003 para US\$ 23,5 bilhões em 2007. No entanto, em 2009, quando se observou piora das contas externas vietnamitas, as reservas internacionais sofreram quedas significativas. Após aumento quase irrisório entre 2007 e 2008 (US\$ 411 milhões), as reservas se reduziram em US\$ 7,4 bilhões no ano seguinte. No ano de 2010, as reservas alcançaram o patamar de US\$ 12,4 bilhões.

GRÁFICO 1

**Evolução das reservas internacionais – Vietnã, 2000-2009**

(Em US\$ milhões)



Fonte: World Bank (2010b).

A despeito da deterioração do balanço de pagamentos em 2009 – explicada em grande medida pelos efeitos deletérios da crise financeira internacional de 2008 –, na segunda metade da década de 2000, notou-se que o Vietnã foi capaz de atrair um volume importante de recursos estrangeiros. Como aponta a tabela 1, até 2006, o aumento acelerado do superávit da conta financeira – por causa mormente do IDE – e os resultados praticamente nulos das transações correntes promoveram a formação de um nível elevado de reservas internacionais. Entre 2004 e 2006, o déficit de transações correntes não superou US\$ 1 bilhão, enquanto o superávit da conta financeira alcançou sempre valor maior ou próximo a US\$ 3 bilhões. No triênio seguinte (2006-2008), embora o déficit em transações correntes tivesse crescido vertiginosamente em razão dos resultados negativos da balança comercial – que subiu de US\$ 2,8 bilhões em 2006 para US\$ 12,8 bilhões –, as reservas continuaram crescendo por causa do aumento excepcional do superávit da conta financeira, que atingiu US\$ 17,7 bilhões em 2007 e 12,3 bilhões em 2008 e aproximadamente de US\$ 10 bilhões no ano de 2010.

TABELA 1

**Principais contas do balanço de pagamentos – Vietnã, anos selecionados**

(Em US\$ milhões)

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Conta-corrente	1.106	-1.931	-957	-560	-164	-6.953	-10.787	-6.274
Bens	375	-2.581	-2.287	-2.439	-2.776	-10.438	-12.782	-8.306
Serviços	-550	-778	-872	-296	-8	-755	-915	-1.388
Renda	-451	-811	-891	-1.205	-1.429	-2.190	-4.401	-3.028
Transferências unilaterais	1.732	2.239	3.093	3.380	4.049	6.430	7.311	6.448
Conta financeira	-316	3.279	2.807	3.087	3.088	17.730	12.341	11.869
IDE	1.298	1.450	1.610	1.889	2.315	6.516	9.279	6.900
Outros investimentos	-1.614	1.829	1.197	1.948	833	11.214	3.062	4.969
Erros e omissões	-680	798	-915	-397	1.400	-565	-1.080	-13.351

Fonte: Ceic Data.

Analisando esses resultados do balanço de pagamentos do Vietnã nos anos 2000, é possível traçar um perfil de sua inserção externa recente. De modo geral, o Vietnã realizou uma abertura de sua economia que permitiu simultaneamente a entrada de importações e investimentos para expandir e modernizar sua estrutura produtiva e, ao mesmo tempo, dinamizar o mercado consumidor. A inserção do Vietnã nesse período foi decorrente de uma articulação com cadeias produtivas globais por meio da atração de indústrias estrangeiras que visaram apoiar o crescimento da indústria nacional para atender o mercado interno. Com efeito, diferentemente do que aconteceu com outros países da Ásia, esta articulação não foi direcionada para a geração de superávits comerciais. Pelo contrário, o desenvolvimento industrial no período de maior abertura tem sido realizado com crescimento das importações a taxas bem superiores às exportações.

De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o principal responsável pelo déficit comercial do Vietnã foi o setor de máquinas e equipamentos, com destaque para equipamentos de telecomunicações, máquinas especializadas – principalmente do setor têxtil – e veículos automotores. Entre 2006 e 2009, o déficit comercial acumulado de máquinas foi de US\$ 46,7 bilhões, sendo que os setores de máquinas especializadas e de telecomunicações tiveram, respectivamente, resultados negativos de US\$ 10,3 bilhões e US\$ 5,7 bilhões.

Esses resultados do comércio exterior vietnamita sugerem que a entrada do IDE não somente foi ferramenta importante para transferir tecnologia e recursos à estrutura de produção do Vietnã, como também para possibilitar o fechamento das contas do balanço de pagamentos. Ou seja, a opção por não priorizar a entrada das empresas multinacionais para o setor exportador obrigou o governo vietnamita a fortalecer as medidas de atração do IDE com o intuito de evitar a deterioração de suas contas externas. Além dessas medidas, o Vietnã ainda se beneficiou de um contexto externo muito favorável para receber investimentos de países vizinhos, como se observa na seção 3.

### 3 AS POLÍTICAS DE ATRAÇÃO DE IDE VIETNAMITAS EM UM CONTEXTO DE FORTE ARTICULAÇÃO COM A ECONOMIA ASIÁTICA

Desde os anos 1990, o governo vietnamita tem promovido um conjunto de incentivos às empresas estrangeiras para realizarem investimentos no país. Na década passada, foram relaxadas gradualmente as restrições setoriais e diminuídos os níveis tarifários para as companhias estrangeiras que ingressassem no mercado vietnamita. Porém, o Vietnã enfatizou as *joint ventures* com empresas públicas como o modo principal de acesso das empresas transnacionais no país, assegurando a participação estatal no processo de abertura da economia vietnamita (ATHUKORALA; TRAN, 2008, p. 4). Não obstante, a preocupação do governo nacional com o aumento desenfreado da concorrência para as empresas locais, principalmente em setores estratégicos para o desenvolvimento do país – como a indústria pesada – resultou na persistência de restrições à entrada de IDE no país, principalmente na forma de fusões e aquisições (F&A),<sup>2</sup> ou seja, o governo do Vietnã direcionou a entrada das empresas estrangeiras, por meio da realização de *joint ventures* e de regulação setorial, e incentivou que sua atuação fosse em setores importantes para a modernização e o desenvolvimento da estrutura de produção, como o de máquinas e equipamentos, telecomunicações, eletrônica etc<sup>3</sup>.

À parte das limitações ainda existentes para a entrada de IDE, parcerias entre o capital estrangeiro – que tiveram seus incentivos fiscais e financeiros reforçados – e o nacional foram fundamentais para a criação de zonas especiais para expansão da indústria vietnamita. Na década de 2000, principalmente com o ingresso do Vietnã na Organização Mundial de Comércio (OMC) em 2007, além de facilitar os procedimentos legais para realização do IDE, o governo ampliou a concessão de tratamento nacional aos investimentos estrangeiros de alguns setores e eliminou uma série de condicionantes e barreiras quantitativas para a entrada das empresas estrangeiras. Algumas outras medidas de suporte ao IDE também foram adotadas, a saber: redução dos riscos relacionados aos direitos a terra e mais liberdade aos investidores para mudarem suas formas de investimentos e reorganizarem as empresas.<sup>4</sup>

O recente avanço das medidas de liberalização do IDE – mesmo que ainda existam restrições para privatizações de empresas públicas – fez com que houvesse não apenas o aumento dos investimentos oriundos de corporações do exterior, mas também maior di-

2. A atual legislação comercial do Vietnã [por exemplo] não é favorável a atividades de fusão e aquisição (F&A). Os investidores estrangeiros estiveram, [até 2008], autorizados a adquirir, no máximo, 30% do total de ações de uma empresa local no Vietnã, isto somente se a empresa operar dentro de um dos trinta e cinco setores de atividade aprovado (...)" (ATHUKORALA; TRAN, 2008, p. 7-8).

3. Todos os projetos relacionados a IDE necessitam ser aprovados após um complexo processo de certificação.

4. Vale destacar que a taxa de câmbio também desempenhou papel importante para atrair investimentos em setores exportadores. Em 1989, quando houve a unificação da taxa de câmbio, o governo do país realizou ampla desvalorização da moeda, em torno de 75%. Desde então, a gestão do câmbio tem sido extremamente controlada pelo banco central, que além de impedir grandes flutuações ao longo do período permitiu desvalorização da moeda em relação a alguns parceiros comerciais. Essa depreciação se acentuou nos anos 2000, pois, conforme ressaltaram Chaponniere, Cling e Bing (2008) e Athukorala e Tran (2008), a taxa de câmbio vietnamita esteve atrelada às flutuações do dólar no mesmo período como o de máquinas e equipamentos, telecomunicações, eletrônica etc.

versificação dos fluxos de IDE. Nesse sentido, além da entrada de capital estrangeiro de países fora da Ásia, o Vietnã autorizou a execução de número cada vez maior de diferentes projetos de IDE, bem como passou a receber capitais estrangeiros em setores que não os da indústria pesada – hotel e turismo e petróleo, por exemplo.

De todo modo, a maior parte dos investimentos continuou concentrada na indústria pesada, principalmente ligada ao setor de máquinas e equipamentos. Entre 2004 e 2008, a participação da indústria pesada como receptora de IDE foi sempre superior a 20%, sendo que em 2006 esse percentual chegou a 49,5% (tabela 1A no anexo). A concentração dos investimentos na indústria pesada respondeu às políticas de abertura para entrada do IDE, em um contexto de forte direcionamento para a forma de atuação das empresas transnacionais. Além disso, esses fluxos de IDE, bem como aqueles realizados nas indústrias mais leves e em serviços – hotel e turismo, escritórios de negócios e outros –, estiveram ligados à rápida integração do Vietnã ao circuito regional de investimentos do continente asiático.

Em primeiro lugar, o Vietnã se beneficiou da articulação da estrutura produtiva asiática a partir de meados dos anos 1990, quando as indústrias dos New Industrialized Economies (NIE) de segunda geração (Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas) passaram a enfrentar dificuldades de exportar de seus mercados locais, a exemplo do que já havia acontecido com Japão, Coreia, Taiwan e Hong Kong na década anterior. Isto foi produto, fundamentalmente, da depreciação do iene em relação ao dólar e da indexação das moedas do NIE de segunda geração a esta última, o que consequentemente significou valorização das suas moedas frente ao iene. Ademais, em razão dos maiores coeficientes de importação e do surgimento de déficits nas suas contas de serviços fatores, eliminou-se não somente parte dos incentivos de transferência da produção asiática e de nações desenvolvidas, como os Estados Unidos, a estes quatro países, mas também impulsionou a saída de suas empresas em direção a mercados próximos.

Em segundo lugar, o Vietnã se aproveitou da crescente expansão e articulação da China na Ásia. A continuidade da absorção dos fluxos de IDE asiáticos pela economia chinesa, ao lado da manutenção de uma política macroeconômica e comercial extremamente propícia à expansão da produção e das exportações, colocou a China em uma posição geoeconômica particular no continente asiático (MEDEIROS, 1998). Desse modo, desde o início dos anos 2000, além de continuar atraindo investimentos e exportações asiáticas, a China passou a atuar como centro dinamizador do continente asiático, absorvendo importações e realizando investimentos em outras nações da região.

Em terceiro lugar, as estratégias das grandes empresas coreanas de explorar mercados consumidores próximos e a criação de um parque industrial com Cingapura (Vietnam-Singapore Industrial Park – VSIP) também impulsionaram a entrada de IDE no Vietnã. As multinacionais coreanas aumentaram sua produção no Vietnã a fim de se aproveitar da expansão da renda e dos salários do país e as empresas de Cingapura usufruíram da existência de uma zona especial de investimento no Vietnã.

Esses três elementos abriram uma janela de oportunidade para o Vietnã se integrar ao circuito regional de investimentos asiáticos. Ao longo dos anos 1990, os NIE de segunda

geração – tendo em vista as dificuldades de exportar – deixaram de ser apenas receptores de investimentos e se tornaram exportadores de capital para mercados em expansão da região – entre estes o Vietnã – principalmente após a crise de 1997, quando as condições internas para produzir e exportar se tornaram desfavoráveis (FREEMAN, 2002). Ao lado deste aspecto, o Vietnã também passou a receber investimentos da região a partir da absorção de etapas menos complexas da cadeia de valor e de setores industriais intensivos em mão de obra da China, em especial por meio da ilha de Taiwan e de Hong Kong. Conforme lembraram Chaponniere, Cling e Bing:

(...) para as empresas asiáticas, o Vietnã tem se configurado numa alternativa à China na indústria intensiva em trabalho. (...) [Um dos fatores que explicaram essa ascensão vietnamita] foi o custo do trabalho do Vietnã muito mais baixo do que da China e de outras nações competitivas nesse setor (2008, p. 6).<sup>5</sup>

Por fim, as empresas sul-coreanas têm instalado filiais no Vietnã não apenas para reduzir custos de produção, mas, principalmente, para vender seus produtos no mercado consumidor local, como ocorreu no caso da Samsung Electronics que instalou uma base produtiva de televisores e monitores no Vietnã (KIM; RHEE, 2009). Já as empresas de Cingapura ingressaram no Vietnã a partir de uma zona especial de investimentos, esta que apresenta maior desregulamentação em relação ao restante do país e tem maior exposição à regulação do mercado.

A importância da integração do Vietnã com a Ásia para a entrada de empresas e capitais estrangeiros na sua estrutura de produção pode ser confirmada pela elevada participação dos países asiáticos (Coreia do Sul, Cingapura e China, especialmente) no total de IDE que ingressou no mercado vietnamita na última década. A “Grande China” – termo que engloba a República Popular da China, Taiwan e Hong Kong – foi a região que teve maior participação nos fluxos acumulados de IDE para o Vietnã no período 1998-2007, com 22% do total, o que correspondeu a US\$ 16,3 bilhões. A Coreia do Sul, por sua vez, contribuiu com 15% do total de IDE (US\$ 11 bilhões) absorvido pelo Vietnã no mesmo período, enquanto a Cingapura participou com 13% (US\$ 9,7 bilhões). O percentual do investimento japonês (12%) também foi relativamente alto; todavia, concentrou-se nos últimos anos da década de 1990 e no começo dos anos 2000 (XUAN, XING, 2008). Embora a participação dos NIE de segunda geração ainda seja pequena (4% entre 1998 e 2007), esta tem sido crescente (gráfico 1A no anexo). Exemplo disso foi a Malásia,<sup>6</sup> que liderou os fluxos de investimento realizados no Vietnã em 2008 com o valor de aproximadamente US\$ 15 bilhões e a Tailânia

5. As vantagens vietnamitas no setor têxtil e de vestuário foram ampliadas pelo aumento dos custos das fábricas no sul da China. O Vietnã tornou-se uma estratégia para as multinacionais interessadas em expandir seus negócios muito em função dos baixos salários pagos em comparação à China e aos outros países vizinhos no setor. Mesmo depois de aumento salarial acordado entre os trabalhadores do setor têxtil com a Associação Nacional da Indústria em maio de 2010, o salário mensal de um operário passou de US\$ 52,00 – que correspondia a dois terços a menos que o salário chinês – para US\$ 82,00. A indústria atualmente emprega cerca de 1,7 milhões de pessoas. Outros setores, como o calçadista e fabricantes de móveis, também vêm ganhando com a mão de obra barata do país (PLUS..., 2010).

6. Parte desse resultado se deveu à aquisição de uma instituição financeira vietnamita – na Binh CJSB – pelo Malayan Banking Bhd. Esta transação foi efetuada em março de 2003 e o valor estimado foi de quase US\$ 1 bilhão.

dia – sétimo maior investidor do Vietnã no mesmo ano – com US\$ 4 bilhões.

Segundo dados oficiais do governo vietnamita, entre 2008 e 2010 esse cenário praticamente não se alterou. Em 2008, oito dos 20 maiores investidores no Vietnã foram da Ásia, sendo que seis estavam entre os sete primeiros (Malásia, “Grande China”, Japão, Cingapura, Brunei e Tailândia). No primeiro semestre de 2010, a “Grande China” – excetuando Hong Kong – e a Coreia do Sul, que investiram respectivamente US\$ 855 milhões e US\$ 1,5 bilhão, estiveram entre os cinco maiores investidores no Vietnã.<sup>7</sup>

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do texto, analisou-se o perfil da inserção do Vietnã na economia internacional antes da crise de 2008, evidenciando-se a importância do IDE para o desenvolvimento econômico deste país. A entrada desses recursos do exterior foi explicada não somente pela eficácia das políticas internas vietnamitas de atração de IDE, mas também pela criação de um circuito de investimento na Ásia. A articulação do Vietnã na estrutura produtiva asiática iniciada nos anos 1990, a atuação da China – a partir dos anos 2000 – como grande centro dinamizador da região, as estratégias das grandes empresas coreanas de explorar mercados consumidores vietnamitas e o surgimento de um parque industrial com Cingapura foram elementos que propiciaram a entrada de IDE no Vietnã. Pôde este país, assim, se integrar no circuito de investimentos asiático.

Os fluxos de IDE têm correspondido tanto a um elemento de transferência de tecnologia e recursos para a estrutura produtiva do país, como a um instrumento que auxilia o fechamento das contas do balanço de pagamentos. Constatase, dessa forma, como a inserção do Vietnã na rede de investimento da Ásia é basilar para seu desenvolvimento econômico.

### REFERÊNCIAS

ATHUKORALA, P.; TRAN, T. Q. **Foreign direct investment in industrial transition: the experience of Vietnam**. Brisbane: Arndt-corden Division of Economics Research School of Pacific and Asian Studies Australian National University, 2008.

CEIC DATA. Macroeconomic database for emerging and developed markets. Disponível em: <<http://www.ceidata.com>>.

CHAPONNIERE, J.-R.; CLING, J.-P.; BING, Z. Vietnam following in china's footsteps: the third wave of emerging Asian economies. In: UNIVERSITY OF BORDEAUX; INSTITUTE FOR RESEARCH ON DEVELOPMENT; SOCIO-POLITIC AND ECONOMIC EMERGING PROCESSES (Org.). **The emerging process:** from trajectories to concepts.

7. Somente em relação aos investimentos da República Popular da China, o governo vietnamita licenciou nesse período 35 novos projetos de investimentos, totalizando US\$ 60,5 milhões, o que representou aumento de cinco vezes em relação ao número de projetos e mais de oito vezes no que diz respeito ao valor total apresentado no mesmo período de 2009 (VIETNAM-CHINA..., 2010).

Bordeaux, nov. 2008.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Handbook of Statistics**, 2011. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/Handbook/>>. Acesso em: 18 Feb. 2011.

FREEMAN, N. J. Foreign Direct Investment in Vietnam: An Overview. In: DFID WORKSHOP ON GLOBALISATION AND POVERTY IN VIETNAM. Hanoi, p. 23-24 Sept. 2002.

KIM, J.; RHEE, D. Trends and Determinants of South Korean Outward Foreign Direct Investment. **The Copenhagen Journal of Asian Studies**, v. 1, n. 27, 2009.

MEDEIROS, C. A. Raízes estruturais da crise financeira asiática e o enquadramento da Coréia. **Economia e Sociedade**, v. 11, p. 151-172, dez. 1998.

PLUS one country. Cheap labour will not yield gains for ever. But what comes next is unclear. **The economist**, 2 Sept. 2010. Disponível em <<http://www.economist.com/node/16953208>>. Acesso em: 10 Feb. 2011.

VIETNAM-CHINA bilateral trade may reach \$ 25b in 2010. **Vietnam Business News**, 22 Oct. 2010. Disponível em: <<http://vietnambusiness.asia/vietnam-china-bilateral-trade-may-reach-25b-in-2010/>>. Acesso em: 9 Feb. 2011.

VIETPARTNERS. Vietnam Economy Highlights. **Foreign Investments**, 2010.

WORLD BANK. **Global Development Finance**. Washington, DC: The World Bank Group, 2010a. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>>. Acesso em: 11 Feb. 2011.

\_\_\_\_\_. **World Development Indicators**. Washington, DC: The World Bank Group, 2010b. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>>. Acesso em: 11 Feb. 2011.

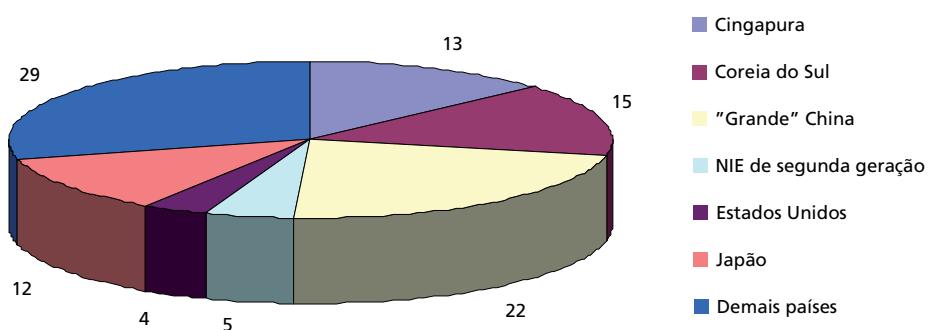
XUAN, N.; XING, Y. Foreign direct investment and exports: the experiences of Vietnam. **Economics of Transition**, v. 2, n. 16, 2008.

**ANEXO**

GRÁFICO 1A

**Distribuição geográfica do IDE acumulado – Vietnã, 1998-2007**

(Em %)



Fonte: VietPartners (2010).

TABELA 1A

**Principais setores de destino de IDE – Vietnã, 2003-2008**

(Em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indústria	59,4	58,8	47,7	62,3	37,8	31,6
Indústria pesada	28,7	38,3	26,7	49,5	20,6	27,4
Demais indústrias	30,7	20,6	21,0	12,7	17,2	4,2
Petróleo	1,9	0,1	0,6	1,8	5,5	18,2
Hotel e turismo	6,2	9,4	0,7	9,6	13,3	15,4
Aluguel	6,0	5,7	8,8	3,1	12,1	18,3
Serviços	2,3	1,0	1,6	2,3	3,8	1,8
Outros	26,5	24,7	40,7	13,0	16,0	5,4

Fonte: Ceic Data.



# O INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO DA COREIA DO SUL: 1997-2010

Elton Jony Jesus Ribeiro\*

## 1 INTRODUÇÃO

A Coreia do Sul obteve, desde a década de 1960, espetacular evolução em sua economia. Nesse período, o produto interno bruto (PIB) do país teve taxa média anual de crescimento de 7%, que elevou sua renda *per capita* de US\$ 155,90, em 1962, para US\$ 27.310,00, em 2009.<sup>1</sup> Como consequência dessa evolução, em 2010, o país figurava na 12<sup>a</sup> posição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a frente de países desenvolvidos como a Suíça e a França (PNUD, 2010). Neste processo, a Coreia do Sul montou um parque industrial moderno baseado em grandes conglomerados familiares, denominados *chaebols*.

Essa evolução não se deu, entretanto, sem sobressaltos. Pelo contrário, a crise financeira que atingiu o país em 1997 representou um desafio significativo ao desenvolvimento econômico sul-coreano ao colocar em xeque o modelo industrial sobre o qual ele foi construído. Como resultado da crise, além de promover ampla reforma nas empresas locais, o governo sul-coreano viu-se forçado, tanto por pressões externas como por necessidades internas, a liberalizar a conta de capital do seu balanço de pagamentos, abrindo o mercado para a entrada e a saída de investimento direto estrangeiro (IDE).

O objetivo deste trabalho é apresentar as mudanças ocorridas no fluxo e no estoque de IDE da Coreia do Sul a partir da crise financeira de 1997 até 2010,<sup>2</sup> com a atenção voltada para os investimentos realizados pelas empresas do país no exterior.

---

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

1. Medido pelo critério de paridade de poder de compra. Fonte: World Bank Indicators.

2. Os dados de IDE utilizados neste trabalho provêm de duas fontes principais: a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org>>; e a The Export-Import Bonk of Korea (Korean Eximbank), disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr>>. Os dados disponíveis desta última vão até 2010, mas os da primeira apenas a 2009. Outra importante observação é que há discrepância entre os valores de saída de IDE entre as duas fontes, embora as tendências apresentadas sejam as mesmas. Por esta razão, os dados das duas fontes não são, em nenhum momento, objetos de comparação uns com os outros.

## 2 INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO DA COREIA DO SUL

No processo de reestruturação pós-crise de 1997, o fluxo de IDE esteve entre os elementos mais afetados da economia sul-coreana. A despeito da discussão quanto à eficácia das reformas realizadas, tanto a saída como a entrada de IDE foram afetados por elas.

Até o fim da década de 1980 e o início da de 1990, os investimentos diretos eram rigorosamente controlados pelo governo coreano. De um lado, procurava-se evitar a saída de capitais em uma economia que sofria de forte escassez de divisas – só a partir da segunda metade da década de 1980 a Coreia do Sul passou a apresentar superávits em conta-corrente. De outro, o governo queria impedir o controle de capitais estrangeiros sobre setores importantes da economia do país. Entretanto, com o aumento dos custos internos do trabalho, a persistência de barreiras comerciais que dificultavam a entrada das exportações coreanas em outros mercados, a melhora no balanço de pagamentos e a consequente apreciação do *won*, além da necessidade de atrair capitais de longo prazo para evitar as fortes oscilações de curto prazo na conta de capital, o governo começou a liberar a saída de IDE.

Até o início da liberalização, os investimentos aprovados pelo governo visavam ao suprimento interno de matérias-primas e de recursos naturais para suportar o crescimento das indústrias pesada e química. Com ela, a manufatura passou a ser o principal alvo dos IDEs, que fluíram em direção aos países com baixos custos de mão de obra do sudeste da Ásia, para as indústrias intensivas em trabalho, e aos Estados Unidos e à Europa, com o objetivo de adquirir *know-how* tecnológico e suplantar barreiras comerciais (YANG *et al.* 2009; KIM; RHE, 2009).

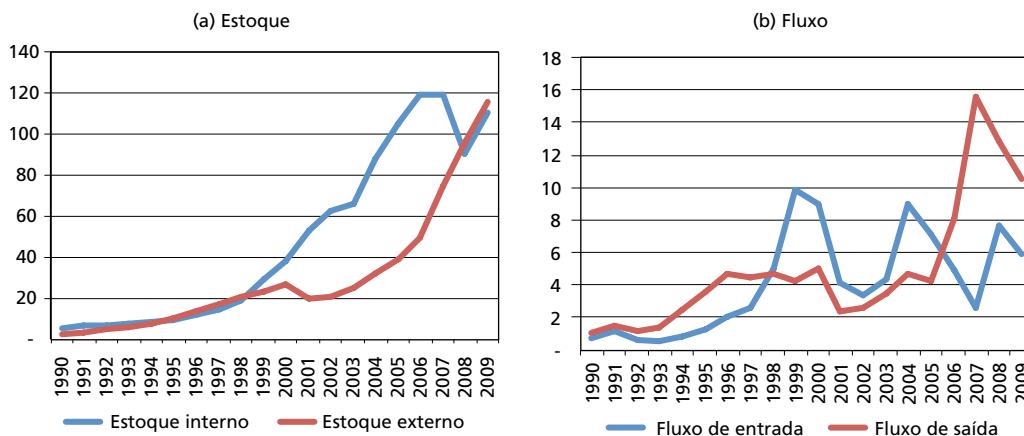
Entretanto, ainda era exigida a autorização do governo para a realização de investimentos. A liberalização só se completou com os efeitos da crise de 1997 e dos acordos firmados com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – a Coreia entrou nesta organização em 1996 – e com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esta liberalização permitiu que investimentos a serem realizados fossem apenas notificados ao órgão competente. Tal mudança, somada à conjuntura favorável à entrada de IDE no mercado coreano, teve impacto significativo, em primeiro momento, sobre essas entradas e, depois, sobre os fluxos de saída de investimentos diretos (gráfico 1).

Em 1998, o IDE realizado no exterior foi superado pela entrada de investimentos tanto em termos de estoque como de fluxo. A forte depreciação do *won* que se seguiu à crise, com a liberalização da conta de capital para suprir a crônica escassez interna de divisas, fez que houvesse entrada massiva de investimentos (MIN, 2006), cujo estoque saltou de US\$ 14 bilhões em 1997, para US\$ 29 bilhões em 1999, alcançando o pico de US\$ 120 bilhões em 2007.

GRÁFICO 1

**Evolução do IDE – 1990-2009**

(Em bilhões de US\$)



Fonte: WIR Statistics (UNCTAD).

Quanto ao estoque externo de IDE, este continuou subindo, mas a ritmo menor do que a entrada, entre 1996 e 2000, depois sofreu forte queda entre 2000 e 2001. Apenas a partir de 2003, quando o governo deu um passo para além da liberalização, com uma série de medidas de apoio à saída de investimentos diretos, é que o fluxo de saída de IDE começou a subir vertiginosamente até que, em 2008, o estoque externo de investimentos ultrapassou o interno.

As principais medidas tomadas pelo governo foram: *i*) suporte financeiro por meio de provisão de empréstimos que cobriam até 80% do total investido – 90% para pequenas e médias empresas;<sup>3</sup> *ii*) deduções de impostos pagos no exterior para evitar a bitributação, além de acordos bilaterais com outros países nesse sentido; e *iii*) fornecimento de serviços, como seguros, centros de coleta de informações em países alvos etc.<sup>4</sup>

O crescimento dos valores desembolsados em fusões e aquisições (F&A) pelas empresas coreanas é outro indicador importante dos resultados dessas medidas. Depois de um desempenho inexpressivo em 2001 e 2002, as empresas sul-coreanas se engajaram em F&A no exterior, cujo auge se deu em 2007, quando elas investiram cerca de US\$ 8,5 bilhões. Desde então, essas empresas têm despendido mais recursos em F&A do que as empresas estrangeiras no mercado coreano (gráfico 2).

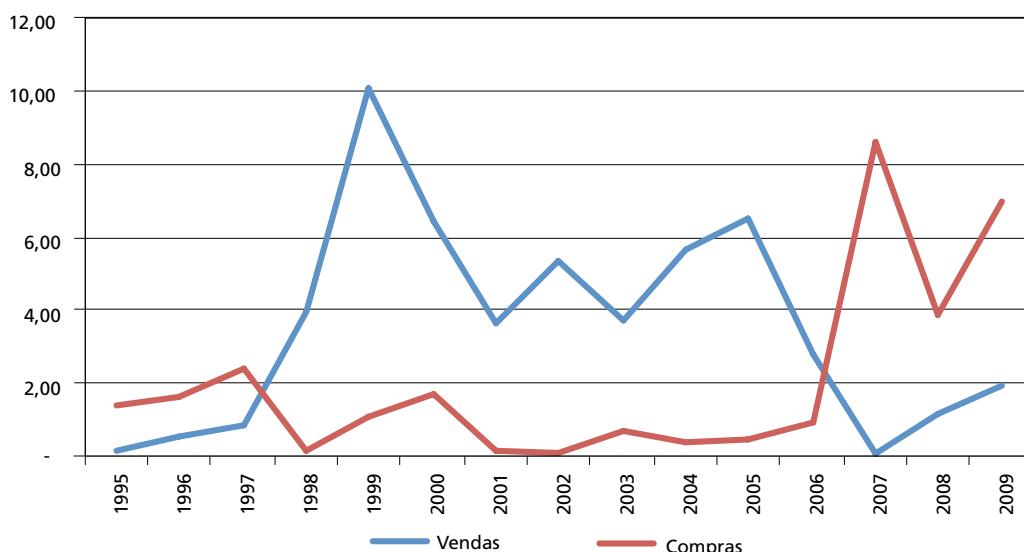
3. Como efeito dessa medida, em 2008 e 2009, foram desembolsados US\$ 3,3 bilhões e US\$ 3,4 bilhões, respectivamente, como empréstimos para investimentos nos exterior (THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA, 2009).

4. Para mais detalhes sobre essas medidas, ver Kim e Rhe (2009).

GRÁFICO 2

**Fusões e aquisições entre empresas coreanas e estrangeiras**

(Em US\$ bilhões)



Fonte: WIR Statistics (UNCTAD).

**2.1 Tendências setoriais e geográficas do IDE sul-coreano após a crise de 1997**

O crescimento expressivo dos fluxos de saída de investimentos diretos a partir de 2003 trouxe consigo a consolidação de algumas tendências, mas também mudanças significativas. Em termos setoriais, duas tendências merecem destaque: *i*) a manufatura, que desde a década de 1990 já vinha sendo o setor preferencial dos investimentos coreanos, a partir de 2003 ampliou fortemente sua participação nos investimentos feitos no exterior; e *ii*) os IDEs em mineração vêm crescendo com bastante força desde 2003 e tornaram este setor o que mais tem recebido investimentos coreanos desde 2009.

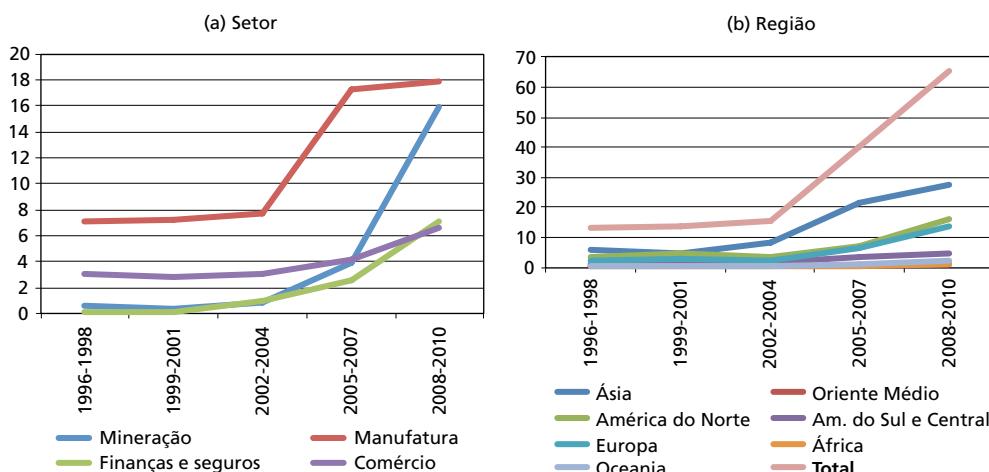
No que diz respeito ao aspecto geográfico, o vigoroso crescimento dos fluxos de saída de IDE teve papel importante na consolidação da Ásia como maior receptor dos investimentos coreanos, com destaque para a China que entre 2002 e 2008 foi o principal destino desses investimentos, mas que vem perdendo espaço desde então.

Em termos de fluxos de investimento, os setores de manufatura, mineração, comércio e finanças e seguros foram os que tiveram maior aporte na última década. Considerando um período que vai de 1996 a 2010 e o fluxo acumulado a cada três anos, observamos que a crise financeira de 1997 teve pouco impacto sobre o perfil setorial do IDE coreano (gráfico 3a). De fato, a primeira mudança significativa no fluxo de saída de investimentos se dá no período 2002-2004, quando o governo começa a dar incentivos para os empresários locais interessados em investir no exterior. Nesse período, houve incrementos em todos os setores aqui discutidos, com destaque para o grande salto verificado nos investimentos realizados no setor de manufatura, que parte de quase US\$ 8 bilhões para mais de US\$ 17 bilhões (gráfico 3a). Em 2010, o setor manufatureiro respondeu por 39% do estoque de investimentos externos da Coreia do Sul (tabela 2).

GRÁFICO 3

**Evolução do IDE – valores acumulados de três em três anos**

(Em US\$ bilhões)

Fonte: Korean Eximbanc, disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

Outra mudança significativa foi o forte crescimento dos investimentos em recursos naturais. Como efeito do aumento nos preços do petróleo e outras *commodities* minerais e da grande dependência da Coreia do Sul em relação à esses produtos, os investimentos em mineração saltaram de, aproximadamente, US\$ 1 bilhão no acumulado 2002-2004, para US\$ 4 bilhões entre 2005 e 2007 e US\$ 16 bilhões entre 2008 e 2010. Este crescimento fez que o estoque de investimentos no setor minerador se tornasse, em 2010, responsável por 15% de todo o estoque externo de IDE coreano.

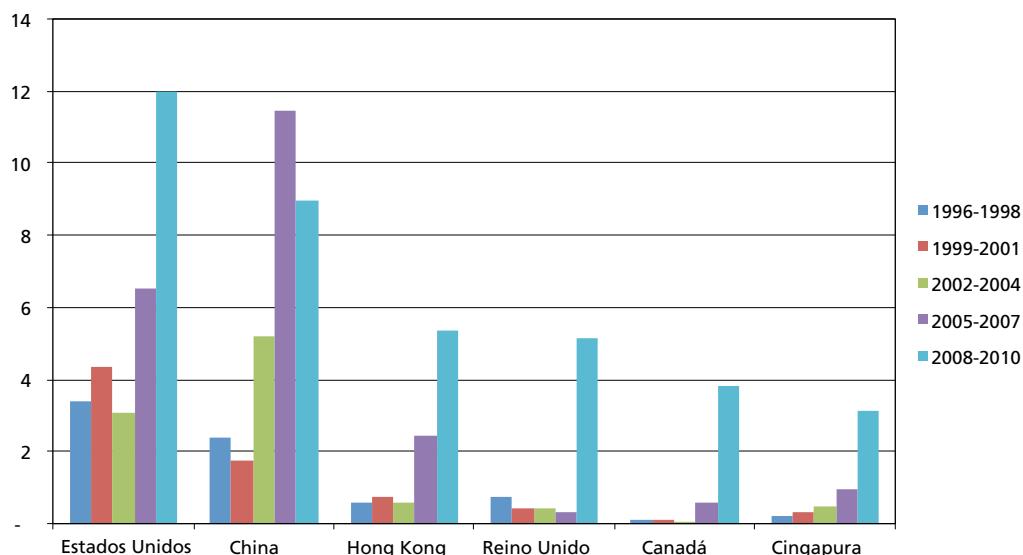
Já em relação ao destino geográfico dos IDEs, as empresas coreanas têm direcionado seus investimentos preferencialmente para a Ásia, a América do Norte e a Europa. Em 2010, a distribuição de investimentos coreanos para estas regiões foi de, respectivamente, 45%, 23% e 18% do estoque investido (tabela 2).

A partir de 2002, a Ásia consolidou-se como destino prioritário dos IDEs coreanos. Esta consolidação teve como ponta de lança o incremento dos investimentos para a China (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Principais destinos do IDE coreano**

(Em US\$ bilhões)

Fonte: Korean Eximbank, disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

O significativo crescimento do fluxo de IDE em mineração, em especial em recursos energéticos, desde 2006, e a importante queda nos investimentos em manufatura em 2008 e 2009, fizeram, entretanto, que a China, principal destino dos investimentos em manufatura, perdesse a posição de maior receptor de IDE sul-coreano para os Estados Unidos, ao mesmo tempo que o Reino Unido e o Canadá receberam importantes parcelas desses investimentos diretos no último triênio por terem tido empresas no setor petrolífero como alvo de significativas aquisições da estatal Korea National Oil Corp. (KNOC)<sup>5</sup> (gráfico 4).

## 2.2 Estratégias de investimento das empresas coreanas

Podemos verificar, a partir dos dados da tabela 3, uma forte relação entre os destinos geográficos e setoriais dos investimentos coreanos, principalmente em relação aos valores investidos nos países asiáticos. Dos investimentos realizados na Ásia, 54% destinam-se à manufatura e apenas 9% ao comércio. Esta concentração regional – a Ásia responde por 45% do estoque externo de IDE – e setorial é fruto da busca por mercados (*market-seeking*) e por eficiência (*efficiency-seeking*) por meio da redução de custo de produção. Estes dois aspectos estão intimamente relacionados com alguns dos principais fatores que têm empurrado as empresas coreanas para o exterior: forte aumento do custo de mão de obra e saturação do mercado local.

5. A KNOC comprou os controles acionários da companhia canadense Harvest Energy Trust por US\$ 3,9 bilhões em 2009, disponível em: <[http://www.knoc.co.kr/ENG/sub03/sub03\\_1\\_2\\_1.jsp](http://www.knoc.co.kr/ENG/sub03/sub03_1_2_1.jsp)>, e da companhia britânica Dana Petroleum por US\$ 2,95 bilhões em 2010, disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI174367-16355,00-KOREA+NATIONAL+OIL+ADQUIRE+CONTROLE+DA+DANA+PETROLEUM.html>>.

O aumento do custo de mão de obra foi um dos aspectos mais importantes na perda da competitividade das empresas coreanas na década de 1990 e tiveram, por isso, papel relevante na crise de 1997 (CHANG, 2003). Desde o início daquela década, portanto, as empresas coreanas começaram a transferir para os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) e para a China indústrias intensivas em trabalho, como a têxtil. Depois, esta motivação foi de grande importância para a saída de investimentos em direção aos setores de equipamentos eletrônicos e de telecomunicações e ao setor automotivo. Lee (2007) apresenta um levantamento feito pelo Korean Eximbank junto às empresas coreanas que investem no exterior, segundo o qual 45,1% dos investimentos em manufatura são motivados pela busca da redução do custo do trabalho, sendo 52,1% no setor têxtil, 41,7% no de equipamentos eletrônicos de telecomunicação e 38,7% no setor automotivo. A busca por eficiência foi também apontada como principal motivação para os investimentos na China, 47,9%, e como segunda principal motivação geral dos investimentos, 38,5% (tabela 1).

Por outro lado, a busca de novos mercados tem sido vital para as empresas coreanas, uma vez que o mercado sul-coreano encontra-se saturado para as grandes companhias em diversos setores.<sup>6</sup> Esse objetivo foi a principal razão apontada para investir no exterior, 47,1%, e é a principal motivação para os investimentos feitos nos mercados desenvolvidos dos Estados Unidos e da Europa – 65,1% e 66,7%, respectivamente.

**TABELA 1**  
**Motivação do IDE sul-coreano por destino e setor**  
(Em %)

Motivação	Destino				Setores				Principais Motivações
	China	EUA	Europa	Manufatura	Equipamentos eletrônicos e de telecomunicações	Automóveis	Indústria têxtil		
Assegurar ou desenvolver mercados locais ou de terceiros países	41,2	65,1	66,7	43,5	50,9	50,7	41	47,1	-
Utilizar baixo custo local do trabalho	47,9	4,7	8,8	45,1	41,7	38,7	52,1	-	38,5
Evitar barreiras comerciais	3,2	2,3	0,7	3,4	2,9	4,4	3,2	-	3,1
Assegurar matérias-primas	4,6	3,5	4,8	4,2	0,6	0,9	2,1	-	4,4
Adquirir vantagens tecnológicas e de gestão	1,1	21,2	11,6	2,1	2,5	4,4	0,8	-	4,1
Desenvolver recursos naturais	2,1	3,2	7,5	1,8	1,4	0,9	0,7	-	2,8

Fonte: Korean Eximbank (*apud* LEE, 2007, p. 84 e 85).

6. Um bom exemplo disso é o mercado de automóveis na Coreia do Sul. Em 2009, a Hyundai Motor Company, dona das marcas Hyundai e Kia Motors, foi responsável por 77,5% das vendas locais, disponível em: <[www.kama.or.kr/eng/K\\_eng\\_main.jsp](http://www.kama.or.kr/eng/K_eng_main.jsp)>.

**TABELA 2**  
**Perfil geográfico e setorial do IDE sul-coreano – 2010**  
 (Em US\$ milhares)

Região	Manufatura	Mineração	Comércio	Atividades financeiras e securitárias	Atividades imobiliárias	Atividades profissionais, científicas e técnicas	Subtotal	Outros setores	Total geral	Total geral (%)
Ásia	40.168.257	4.183.233	6.949.663	5.705.533	4.824.344	2.888.629	64.719.659	9.082.641	73.802.300	45
Oriente Médio	318.780	1.756.239	147.009	10.184	165.084	7.200	2.384.496	390.576	2.775.072	2
América do Norte	10.035.176	6.855.987	9.321.855	2.186.192	1.929.103	2.431.057	32.749.370	5.151.990	37.901.360	23
América do Sul e Central	2.293.387	3.156.893	701.656	3.258.851	924.443	1.524.279	11.859.509	857.059	12.716.568	8
Europa	10.970.635	4.955.372	4.772.805	538.238	2.945.310	3.399.551	27.561.911	2.095.820	29.657.731	18
Africa	278.980	1.370.398	229.274	19.119	112.233	10.720	2.020.724	361.344	2.382.068	1
Oceania	330.670	1.816.726	471.220	263.846	392.627	2.599	3.277.688	857.391	4.135.079	3
<b>Total</b>	<b>64.395.885</b>	<b>24.044.848</b>	<b>22.593.482</b>	<b>11.981.963</b>	<b>11.293.144</b>	<b>10.264.035</b>	<b>144.573.357</b>	<b>18.796.821</b>	<b>163.370.178</b>	<b>100</b>
<b>Total (%)</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>88</b>	<b>12</b>	<b>100</b>	

Fonte: Korean EximBank, disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

**TABELA 3**  
**Participação dos setores por região**  
 (Em %)

Região	Manufatura	Mineração	Comércio	Atividades financeiras e securitárias	Atividades imobiliárias	Atividades profissionais, científicas e técnicas	Subtotal	Outros setores	Total geral
Ásia	54	6	9	8	7	4	88	12	100
Oriente Médio	11	63	5	0	6	0	86	14	100
América do Norte	26	18	25	6	5	6	86	14	100
América do Sul e Central	18	25	6	26	7	12	93	7	100
Europa	37	17	16	2	10	11	93	7	100
Africa	12	58	10	1	5	0	85	15	100
Oceania	8	44	11	6	9	0	79	21	100
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>88</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

Fonte: Korean EximBank, disponível em: <<http://www.koreaexim.go.kr/>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

Um dos aspectos mais importantes do IDE é o impacto que ele tem sobre a atividade econômica do país investidor. Neste sentido, alguns pontos merecem atenção. Primeiramente, os investimentos feitos pelas empresas sul-coreanas na Ásia têm tido impacto significativo sobre o aumento do comércio de bens intermediários (SUH, 2009). De cerca de 33% em 1995, este comércio cresceu mais de 40% em 2005. Tal crescimento está em consonância com os dados de realização de IDE pela Coreia do Sul que apontam investimentos no exterior em setores industriais de bens intermediários e trabalho-intensivo, ao mesmo tempo que os dados de comércio têm apresentado vigorosos superávits na balança comercial do país desde 1998.

Em segundo lugar, um estudo publicado por Ahn *et al.*<sup>7</sup> em 2004 chegou à conclusão que, em geral, os investimentos coreanos no exterior têm impactado positivamente o emprego, o comércio e a produtividade total dos fatores. Entretanto, isso não ocorre em todos os setores. Nos de alta e média tecnologia, os investimentos feitos no exterior afetam positivamente as exportações. Mas isto não acontece com os setores de baixa tecnologia – com proporção considerável de micro e pequenas empresas e direcionados principalmente para a Ásia –, onde a saída de investimentos tem gerado efeito negativo sobre o comércio e o emprego.

Por fim, Lee (2007) acentua o papel das micro e pequenas empresas que, em busca de eficiência, têm migrado proporções altas da produção para os países com baixo custo de mão de obra na Ásia, sendo, em 2004, responsáveis por 27% do fluxo de saída de IDE sul-coreano. Os investimentos externos destas empresas têm tido impacto positivo sobre a balança comercial sul-coreana, entretanto, não há conclusão clara, uma vez que parte do efeito positivo sobre as exportações pode se referir, também, ao próprio efeito da transferência de fábricas da Coreia do Sul para o exterior.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia da Coreia do Sul passou por significativa reestruturação após a crise de 1997. Entre as mudanças ocorridas, mereceu destaque a liberalização do mercado de capitais que desde então tem permitido a entrada e a saída de IDE com poucas restrições.

Como visto, a despeito do forte impacto da crise de 1997 sobre a economia coreana, ela voltou a crescer firmemente a partir de 1999, ainda que com taxas menores que as das décadas anteriores. Nesse contexto, a crescente internacionalização das empresas do país não deve ser vista como fuga de capital, mas sim como tentativa de conquistar mercados e tecnologias que apoiem o crescimento interno sul-coreano e de aumentar a competitividade das empresas a partir da redução dos custos de produção. Pode ser visto, também, como um novo padrão de inserção sul-coreana no processo global de acumulação de capital, com a estratégia de reduzir custos e acessar mercados e tecnologias, sem descuidar de investimentos em novas alternativas para suprir a demanda interna por recursos energéticos.

7. Lee (2007) chega às mesmas conclusões de Ahn *et al.* (2004) sobre o impacto positivo dos investimentos diretos.

## REFERÊNCIAS

- AHN, S. et al. **The economic impacts of outbound FDI and trade:** the case of Korea. Seoul: Korea Development Institute, 2004.
- CHANG, S.-J. **Financial Crisis and Transformation of Korean Business Groups:** The Rise and Fall of *Chaebois*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **World Investment Report 2006:** FDI from Developing and Transition Economies – Implications for Development. New York; Geneva: United Nations, 2006.
- HIGARA, T. **Developments in corporate governance in Asia:** the case of Korea's LG Group. Tokyo: NLI Research, 2010. Disponível em: <[www.nli-research.co.jp/english/socioeconomics/2010/li100125.pdf](http://www.nli-research.co.jp/english/socioeconomics/2010/li100125.pdf)>.
- KIM, E. H.; KIM, K. Changes in Korean corporate governance: a response to crisis. **Journal of Applied Corporate Governance**, Morgan Stanley, v. 20, n. 1, 2008.
- KIM, M. N.; RHE, D. K. Trends and determinants of South Korean outward foreign direct investment. **The Copenhagen Journal of Asian Studies**, Copenhagen, v. 27, n. 1, 2009.
- KWAK, J. S. **Korean OFDI:** investment strategies and corporate motivations for investing abroad. Santiago: Cepal, 2007 (Serie Desarrollo Productivo, n. 182).
- LEE, S.-B. New trends and performance of Korean Outward FDI after the financial crisis. **International Finance Review**, v. 7, p. 75-96, 2007.
- LEE, W. L. **IMF conditionality and corporate governance in Korea.** Seoul: Myongji University, 2006. Disponível em: <[www.iksa.or.kr/search/down.php?rcode=1100002&num=983](http://www.iksa.or.kr/search/down.php?rcode=1100002&num=983)>.
- MIN, B. S. Trade and foreign direct investment patterns in the Republic of Korea in the aftermath of the 1997 Asian Financial Crisis. **Asian-Pacific Trade and Development**, v. 2, n. 1, 2006.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **A verdadeira riqueza das nações:** vias para o desenvolvimento humano. Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. Edição do 20º Aniversário. 2010. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_PT\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Complete_reprint.pdf)>.
- SHIN, M.; MIRZA, H.; KIM, K.-N. Foreign direct investment by the Republic of Korea in the People's Republic of China. **Asian Development Review**, Asian Development Bank, v. 26, n. 2, p. 102-124, 2009.
- SUH, Y.-K. Fragmentation of international trade. **Seri Quartely**, Seoul, Samsung Economic Research Institute, 5 Jan. 2009.
- THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA. **Annual Report 2009.** Seoul, 2009.
- YANG, X. et al. Internationalization of Chinese and Korean firms. **Thunderbird International Business Review**, v. 51, n. 1, p. 37-51, 2009.

# A INDÚSTRIA DE DEFESA NA ARGENTINA

Rodrigo Fracalossi de Moraes\*

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 2000, alguns países sul-americanos têm adotado políticas de modernização tecnológica na área da defesa bastante significativas. Esse processo pode ser observado pelas aquisições de equipamentos militares realizadas por Chile, Venezuela e Brasil e pelo fato de que o gasto militar – em valores reais – do subcontinente foi, em 2009, 48,9% superior ao de 2000, com taxas médias de crescimento de 4,7% ao ano nesta década (SIPRI, 2010).

A Argentina, contudo, que possuía um importante poder militar na região até o fim dos anos 1980, tem executado políticas de modernização militar, mas a um ritmo lento e parcial quando comparada aos países anteriormente mencionados. A partir do início do mandato de Nestor Kirchner (2003), o governo passou a aprovar alguns projetos para o setor, mas poucos foram efetivamente implantados. Essa situação também tem se apresentado em um dos temas considerados prioritários na modernização militar do país, qual seja a revitalização da indústria de defesa, que chegou a alcançar entre meados dos anos 1960 e o término dos anos 1980 um grau de complexidade e diversificação na região equiparável apenas ao da indústria de defesa brasileira.

Este texto tem como objetivo analisar a evolução da indústria de defesa argentina e os obstáculos que têm se apresentado à sua revitalização em período recente. Tal reflexão é importante, entre outras razões, para um melhor entendimento da revitalização que o Brasil tem buscado promover em sua própria indústria bélica. Alguns dos obstáculos enfrentados pela Argentina também têm sido enfrentados pelo Brasil e, além disso, o país é um dos principais parceiros do Brasil na área da cooperação militar, inclusive nos temas da indústria e da tecnologia de defesa.<sup>1</sup> O texto é dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais, analisando-se: *i*) o crescimento e o declínio da indústria de defesa argentina; e *ii*) as políticas públicas, desde 2003, destinadas a revitalizá-la, assim como as dificuldades encontradas neste processo.

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

1. Para uma relação dos projetos de cooperação militar entre Brasil e Argentina em andamento, ver Brasil e Argentina (2011) e, para uma análise da cooperação militar entre os dois países, ver Moraes (2010).

## 2 SETORES HISTORICAMENTE IMPORTANTES NA INDÚSTRIA DE DEFESA ARGENTINA

A indústria de defesa argentina se destacou, historicamente, pela fabricação de quatro tipos de produtos: *i*) aeronaves de asa fixa; *ii*) blindados; *iii*) navios; e *iv*) armas leves e munições. Ela teve um período de expansão durante o primeiro governo de Juan D. Perón (1946-1955), passando por um processo de declínio nos dez anos seguintes. Voltou a se expandir a partir de meados dos anos 1960, no governo de Arturo U. Illia (1963-1966), e passou por novo declínio no fim dos anos 1980, chegando a um nível muito baixo de atividades nos anos 1990.

No ramo de aeronaves de asa fixa, a empresa mais importante foi a Fábrica Militar de Aviones (FMA), fundada em 1927. Ela ganhou força no primeiro governo de Juan D. Perón, período em que, em parceria com o Instituto Aerotécnico – criado em 1943 –, desenvolveu projetos que posicionaram a Argentina na fronteira tecnológica da época. Em 1947 ocorreu o primeiro voo do avião militar a jato I.Ae. 27 Pulqui I, fazendo da Argentina o quinto país a desenvolver tal tecnologia (GLOBALSECURITY.ORG, [s.d.]a). No mesmo ano, o engenheiro alemão Kurt Tank e parte de sua equipe passaram a trabalhar no país, após um convite do governo de Perón (ARGENTINA, 1950). Kurt Tank havia sido o engenheiro-chefe da empresa alemã Focke-Wulf, tendo chefiado o desenvolvimento do caça FW-190, uma das principais aeronaves da *Luftwaffe* durante a Segunda Guerra Mundial (*op. cit.*). Com o trabalho de sua equipe foi criado o I.Ae. 33 Pulqui II (*op. cit.*), cujo primeiro voo ocorreu em 1950. Entretanto, a grande perspectiva que existia em torno da indústria aeronáutica argentina foi frustrada após a queda de Perón, em 1955. O Pulqui I e o Pulqui II jamais foram produzidos em série e, ainda em 1955, Kurt Tank e parte de sua equipe deixaram a Argentina, instalando-se na Índia (GLOBALSECURITY.ORG, [s.d.]a).

A FMA e o Instituto Aerotécnico – renomeado nos anos 1960 como Instituto de Investigaciones Aeronáuticas y Espaciales (IIAE) – não desenvolveriam nenhum produto militar relevante até o projeto da aeronave de ataque FMA IA-58 Pucará, iniciado em meados dos anos 1960, cujas primeiras unidades foram entregues à Força Aérea Argentina (FAA) em 1975 (JANE'S INFORMATION GROUP, 2008, p. 38-68). Do total de 100 unidades entregues à FAA (*op. cit.*, p. 68), 34 ainda estão em serviço (IISS, 2010, p. 66). O Pucará mostrou-se uma aeronave efetiva durante a Guerra das Malvinas (JANE'S INFORMATION GROUP, 2008, p. 38) e foi o produto militar argentino mais exportado até hoje, tendo sido adquirido pelo Uruguai, pela Colômbia e pelo Sri Lanka (ARROYO ARZUBI, 2004). Outro projeto importante foi a aeronave de ataque leve e treinamento FMA IA-63 Pampa, desenvolvida em parceria com a empresa alemã Dornier. A primeira unidade entrou em serviço em 1985 e, no total, 15 foram entregues à FAA, das quais seis ainda estavam em serviço em 2008 (JANE'S INFORMATION GROUP, 2008, p. 68). Ele chegou a ser avaliado por Israel, Colômbia, Brasil e Bolívia, mas não foi adquirido por nenhum destes países (*op. cit.*, p. 38).

No âmbito das políticas de privatizações e de redução do poder militar nacional, adotadas pelo governo de Carlos Menem (1989-1999), o IIAE foi fechado em 1993, enquanto a FMA, já renomeada como Área Material Córdoba (AMC), foi concedida, em 1995, em favor da empresa norte-americana Lockheed Martin, originando a Lockheed Martin Aircraft Argentina S/A (LMAASA). A sua maior iniciativa foi retomar a produção do Pampa, agregando-lhe algumas atualizações. A primeira unidade foi entregue em 2006 à FAA e, ao fim de 2008, oito estavam em serviço (JANE'S INFORMATION GROUP, 2008, p. 68). Ela participou da concorrência para o fornecimento de 12 aeronaves para o Chile em 2008, mas foi derrotada pelo Super Tucano, da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A (Embraer) (RIVAS, 2008). De forma geral, o nível de suas atividades foi baixo quando comparado aos dos anos 1970 e 1980. Como analisado na seção 3, ela foi estatizada em 2009.

Outro ramo importante foi o de blindados, cujo principal objetivo foi desenvolver um carro de combate nacional. O projeto teve início em 1973 e, como o país não dominava tal tecnologia, foi feito um acordo com a empresa alemã Thyssen-Henschel para o seu desenvolvimento (RIVERA, 2007, p. 3). O resultado foi a criação do Tanque Argentino Mediano (TAM), que começou a ser produzido em 1978 pela estatal Tanque Argentino Mediano Sociedad del Estado (TAMSE) (JANE'S INFORMATION GROUP, 2008, p. 37), a qual foi a única empresa em toda a América Latina que produziu carros de combate em série. No total, foram produzidas 376 unidades (*op. cit.*, p. 79), das quais 213 estão em serviço (IISS, 2010, p. 64), sendo ele, ainda hoje, o principal carro de combate do país. Alguns países demonstraram interesse em adquiri-lo, como Equador, Peru, Panamá, Irã, Iraque, Arábia Saudita e Kuwait; contudo, nenhum dos negócios foi efetivado (RIVERA, 2007, p. 10-11).<sup>2</sup>

O terceiro ramo de destaque foi o de navios, que teve três grandes estaleiros: Rio Santiago (ARS), Tandanor e Domecq Garcia. O primeiro grande projeto militar do ARS foi a montagem de um destróier da classe Type 42, iniciada no fim dos anos 1960. As peças foram trazidas do Reino Unido e a montagem ocorreu no ARS, com o navio entrando em serviço na Armada Argentina em 1980 (GLOBALSECURITY.ORG, [s.d.]b). No fim dos anos 1970, outro projeto teve início no ARS: a construção de seis corvetas da classe Espora. A produção ocorreu na Argentina sob licença do estaleiro alemão Blohm+Voss, com a primeira unidade tendo sido entregue em 1985 e outras três até 1990 (ARMADA ARGENTINA, [s.d.]a). Durante os anos 1990, o projeto sofreu restrições orçamentárias, sendo retomado apenas no início dos anos 2000, com a quinta e a sexta unidades desta corveta tendo sido finalmente entregues em 2001 e 2004 (*op. cit.*). O ARS não foi privatizado nos anos 1990, tendo sido, em vez disso, transferido para a província de Buenos Aires.

2. Outros três blindados seriam produzidos com base no TAM: o Vehículo de Combate Transporte de Personal (VCTP), que teve 216 unidades produzidas, das quais 106 estavam em serviço ao fim de 2008; o Vehículo de Combate de Artillería de 155 mm (VCA 155), com 17 unidades produzidas, todas em serviço ao término de 2008; e o Vehículo de Combate Transporte de Mortero (VCTM), que teve 50 unidades produzidas, com 13 em serviço ao término de 2008 (RIVERA, 2007, *passim*; JANE'S INFORMATION GROUP, 2008, p. 79).

O grande projeto do estaleiro Tandanor, por sua vez, foi a montagem de dois submarinos da classe Type 209, trazidos em partes da Alemanha, montados na Argentina e entregues em 1973 e 1974 (ARMADA ARGENTINA, [s.d.]b; JANE'S INFORMATION GROUP, 2010). O estaleiro foi privatizado em 1992 em favor da Indarsa que, contudo, quebrou em 1999 (MARTÍNEZ, 2005). Após uma década de inatividade, ele foi reestatizado em 2007 (ARGENTINA, 2007, p. 15). O estaleiro Domecq Garcia, por fim, foi criado no início dos anos 1980 para construir quatro submarinos da classe Type TR-1700 (SANTORO, 2006). Dos quatro, o ARA Santa Fé chegou a ter 70% de sua construção executada (ARGENTINA, 2004); contudo, no fim dos anos 1980, ela foi suspensa. O estaleiro foi reaberto em 2007, estando ainda em seus galpões o submarino ARA Santa Fé, que poderia ser concluído a um custo de US\$ 40 milhões (CICALESI; GAIZO, 2007).

Por fim, no ramo de armas leves e munições, a maior empresa é a estatal Dirección General de Fabricaciones Militares, criada em 1941. Ela chegou a ter 17 unidades, as quais produziam, além de armas leves e munições: equipamentos de comunicação militar, vagões para trens, aços especiais, entre outros (ARROYO ARZUBI, 2004). Nos anos 1990, sete unidades da empresa foram privatizadas, duas foram fechadas e as demais foram incorporadas entre si (*op. cit.*). Atualmente, ela dispõe de quatro fábricas, as quais produzem: pistolas, carabinas, cartuchos para armas leves, morteiros, tubos para canhões, invólucros para granadas, cargas para granadas e artefatos explosivos, explosivos iniciadores, pólvora, material não letal, pontes militares, TNT, pentrita, hexógeno, propulsantes extrusados e dinitrotolueno (FABRICACIONES MILITARES, [s.d.]).

Em síntese, a indústria de defesa argentina de meados dos anos 1960 ao término dos anos 1980 produziu itens de média ou baixa intensidade tecnológica com sucesso, fornecendo-os para o mercado interno. Em relação ao mercado externo, ela teve um nível muito baixo de inserção. Entre 1950 e 1991, o país exportou um volume equivalente a US\$ 126 milhões, frente a US\$ 3,8 bilhões exportados pelo Brasil no mesmo período.<sup>3</sup> Entre outros motivos, esta foi uma das razões que levaram ao quase colapso desta indústria nos anos 1990. Com o enfraquecimento das Forças Armadas durante o governo de Carlos Menem, não houve condições para que a indústria sobrevivesse em função, em grande parte, da dependência das aquisições nacionais. De fato, as exportações exercem um papel fundamental para as indústrias de defesa da maior parte dos países. Elas podem viabilizar a sua existência e são capazes de manter os preços das aquisições feitas pelo Estado nacional em patamares não muito elevados, em função da maior escala de produção.

3. Dados referentes aos chamados grandes armamentos convencionais (*major conventional weapons*), que abrangem: *i)* aeronaves; *ii)* veículos blindados; *iii)* artilharia; *iv)* sensores; *v)* sistemas de defesa aérea; *vi)* mísseis; *vii)* navios; *viii)* motores; e *ix)* outros, como torres para blindados e navios. Informações disponíveis em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

### 3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INDÚSTRIA DE DEFESA ARGENTINA E OS OBSTÁCULOS À SUA REVITALIZAÇÃO EM PERÍODO RECENTE

A partir do início do mandato de Nestor Kirchner, em 2003, o governo argentino colocou a revitalização da indústria de defesa como prioridade na área militar. Contudo, comparando-se o processo de revitalização na Argentina e no Brasil, nota-se que a sua velocidade na Argentina é menor. No Brasil, há projetos concretos, como a produção da maior parte de uma encomenda de 50 helicópteros EC-725 Cougar (FIESP, 2008) e de 2.044 blindados para transporte de tropas (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2009), enquanto na Argentina foram tomadas medidas de governo, mas poucos projetos de efetiva expansão ocorreram.

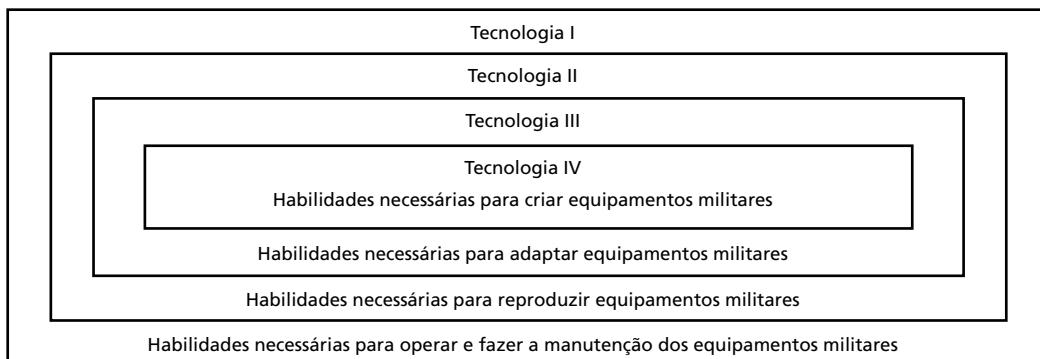
Com o objetivo de revitalizar a indústria e diminuir o *gap* em relação à fronteira tecnológica – ou pelo menos reduzir o ritmo de distanciamento –, há alguns obstáculos que a Argentina tem enfrentado, os quais podem ser sintetizados em quatro pontos: *i*) a perda de capacidade tecnológica, em função do reduzido nível de atividades dessa indústria nos anos 1990; *ii*) parcerias internacionais com pouca diversidade e baixa amplitude; *iii*) os baixos gastos militares e a ausência de uma política de aquisições de longo prazo por parte do Estado; e *iv*) o pequeno volume de financiamentos para a inovação e a indústria de defesa, somado à baixa articulação Estado – empresas – universidades.<sup>4</sup>

#### 3.1 A perda de capacidade tecnológica

A capacidade de criar novos armamentos foi em grande parte perdida na Argentina em função de que as atividades que se mantiveram nos anos 1990 foram voltadas, sobretudo, para a manutenção, a reprodução de equipamentos já existentes e a execução de atualizações. As instalações produtivas na área da defesa tiveram suas atividades encerradas ou fortemente diminuídas e o conhecimento acumulado no setor se pulverizou. Conforme a figura 1, houve, na maior parte da indústria, uma migração do grau de tecnologia IV para os graus I, II ou III, de acordo com o segmento. Além disso, se, até o fim dos anos 1980, a Argentina possuía uma produção militar que, em alguns segmentos, não estava muito defasada em relação à de algumas potências, o enfraquecimento de sua indústria de defesa nos anos 1990 fez dela um país atrasado (*backward country*) em todos os segmentos desta indústria, segundo a definição do conceito feita por Gerschenkron (1962, *passim*).

4. Há uma extensa literatura sobre o processo histórico mediante o qual os países reduzem o seu *gap* tecnológico ou realizam o *catching up* em relação à fronteira tecnológica. Ver, por exemplo, Gerschenkron (1962), Abramovitz (1986) e Fagerberg e Godinho (2007).

FIGURA 1

**Diferentes tipos de tecnologia militar**

Fonte: Krause (1992, p. 19).  
Adaptação do autor.

Na aviação, a AMC e a LMAASA, durante os anos 1990, dedicaram-se apenas à manutenção, à reprodução de aeronaves e à realização de algumas atualizações, provocando uma migração da capacidade tecnológica do grau IV para o III (figura 1). Em função disso, a principal decisão do governo para que a indústria fosse revitalizada foi a estatização da LMAASA, ocorrida em agosto de 2009, renomeando-a como Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA). O governo também tem buscado estabelecer parcerias internacionais, destacando-se a que vem sendo feita com a Embraer. Há negociações avançadas para que se produzam na Argentina peças para as aeronaves da família E-Jets e Legacy 450/500, assim como um acordo para a produção de peças para a aeronave militar KC-390 (BRASIL; ARGENTINA, 2011).

No setor naval, em 2007, o estaleiro Tandanor foi reestatizado e o Domecq Garcia (renomeado como Almirante Storni) foi reaberto, os quais se fundiram formando o Complexo Naval Industrial Argentino (Cinar). Ele tem realizado a manutenção de navios militares, assim como a recuperação do quebra-gelos Almirante Irizar e a recuperação de meia-vida do submarino San Juan (GARRÉ, 2009; BRASLAVSKY, 2009). Teve início em 2010, também, a produção de quatro navios-patrulha oceânicos. Neste caso, foi feito um acordo com o Chile para a absorção de tecnologia como forma de enfrentar a perda de capacidade tecnológica (ARGENTINA, 2010). O ARS também ampliou suas atividades. Após a entrega, em 2004, da sexta corveta da classe Espora, ele tem se dedicado, na área militar, ao reparo e à manutenção de navios. Observa-se, contudo, que o único produto desenvolvido desde 2003 foi feito em parceria com o Chile, indicando o impacto negativo sobre a capacidade tecnológica do setor causado pelo baixo nível de atividades a partir do fim dos anos 1980.

Quanto aos blindados, o fechamento da TAMSE, nos anos 1990, tem se apresentado como um obstáculo ainda maior do que o baixo nível de atividades da AMC/LMAASA e a suspensão da maior parte das atividades dos estaleiros. Nestes casos, a capacidade tecnológica manteve-se em um nível mais elevado, mesmo que tenha sido perdida a capacidade de inovar. No caso dos blindados, de acordo com a figura 1, houve uma migração do grau IV para o grau I ou II. Um projeto anunciado pelo governo argentino como de grande importância,

mas que está suspenso desde 2005, é o do carro de combate Patagón. Embora apresentado como um marco na revitalização da indústria de blindados argentina, trata-se, na verdade, de um modelo feito a partir do chassi do carro de combate austríaco SK-105 Kürassier, sobre o qual foi adaptada a torre do carro de combate AMX-13, dos quais alguns estavam sendo retirados de serviço das Forças Armadas da Argentina (DEFESA@NET, 2005). Atualmente, o único projeto concreto foi feito a partir de uma parceria entre os Exércitos do Brasil e da Argentina, iniciado em 2003, cujo objetivo foi desenvolver a Viatura Leve de Emprego Geral Aerotransportável, denominada posteriormente de “Gaúcho”. A previsão era que sua produção em série se iniciasse em 2010 (BRASIL; ARGENTINA, 2009); contudo, até a última reunião entre os chefes de Estado dos dois países a produção ainda não havia se iniciado (BRASIL; ARGENTINA, 2011).

### **3.2 Acordos internacionais de cooperação**

Um segundo obstáculo é a baixa quantidade e amplitude dos acordos de cooperação internacionais. Por meio deles a perda de capacidade tecnológica poderia ser contornada pela incorporação de tecnologias estrangeiras, permitindo ao país “um salto tecnológico”. Além disso, as parcerias podem propiciar: *i*) economia de recursos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento e/ou à produção; *ii*) criação de setores com tecnologias mais avançadas do que seria possível com uma produção nacional totalmente “independente”; e *iii*) a padronização de equipamentos, fortalecendo uma possível aliança com outro Estado (SANDLER; HARTLEY, 1995, p. 234-235).

Nos acordos assinados e que resultaram em projetos concretos, a revitalização tem conseguido avançar, como nos casos da produção de peças para aeronaves da Embraer pela FAdeA, dos navios-patrulha por meio da cooperação com o Chile e da provável produção em série da viatura Gaúcho. A diversidade de parceiros e a amplitude dos projetos são, contudo, pequenas. Os acordos mais importantes foram firmados com o Brasil, o qual, embora domine mais tecnologias na área da defesa que a Argentina, possui capacidades limitadas quando comparadas às das grandes potências. O próprio Brasil tem adotado uma estratégia de diversificação, assinando importantes acordos de cooperação com vários países, destacando-se os realizados com a França e a África do Sul. Com a França está previsto o fornecimento de tecnologia de submarinos nucleares e convencionais e a produção no Brasil de helicópteros EC-725 Cougar; com a África do Sul há o desenvolvimento do míssil A-Darter.

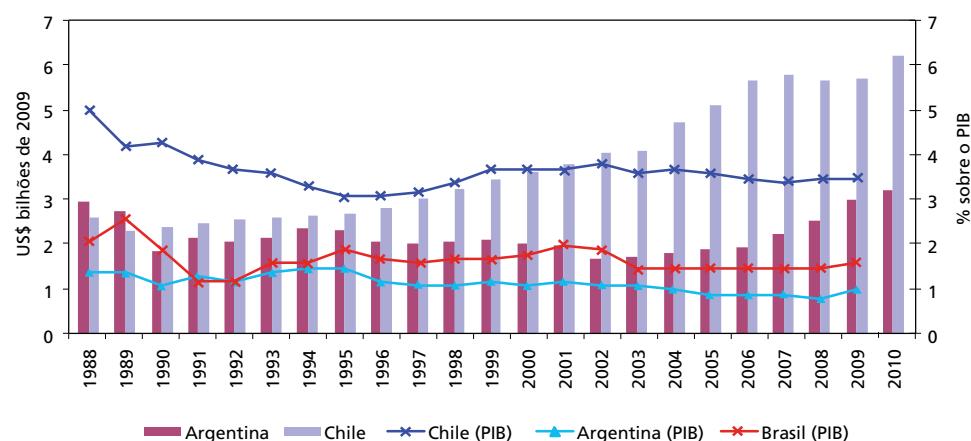
### **3.3 Gastos militares e políticas de longo prazo para aquisições de equipamentos**

Um terceiro obstáculo são os baixos gastos militares e a ausência de uma política de aquisições de longo prazo para as Forças Armadas nacionais. Os recursos para estas têm se mantido em níveis baixos desde o início dos anos 1990, como se observa no gráfico 1, que compara os gastos militares do país aos do Chile e do Brasil. Além disso, não há previsão de que se ampliem de forma considerável e/ou que os gastos com pessoal diminuam, o que liberaria

recursos para aquisições de equipamentos.<sup>5</sup> Em relação ao produto interno bruto (PIB), o gasto argentino é o segundo mais baixo da América do Sul, tendo sido em média, no período 2004-2009, de 0,92% do PIB (no Paraguai foi de 0,83%). O Chile, no mesmo período, teve um gasto militar médio de 3,53% do PIB, o mais alto da América do Sul, enquanto o do Brasil foi de 1,52% (SIPRI, 2011).

Em 2007, foi lançado pelo governo o Modelo Argentino de Modernização do Sistema de Defesa, o qual buscou sintetizar o processo de modernização militar recente do país e tornar claras suas diretrizes (ARGENTINA, 2007, p. 5-6). Entretanto, o documento se dedica mais à análise das relações civis – militares e à transparência nos assuntos de defesa – questões importantes, diga-se de passagem – do que à modernização tecnológica das Forças Armadas, indicando a ausência de planos de reequipamento nos moldes dos que existem no Brasil, como o Plano de Reequipamento e Rearticulação da Marinha do Brasil (PAEMB); a Estratégia Braço Forte, do Exército Brasileiro; e o Plano Militar Estratégico da Aeronáutica (Pemaer).

**GRÁFICO 1**  
**Gastos militares de Argentina, Chile e Brasil – 1988-2010**



Fonte: Sipri (2011).

Elaboração do autor.

Obs.: Não há dados de gastos em relação ao PIB para 2010. Para o Brasil estão sendo apresentados apenas os gastos em relação ao PIB tendo em vista que, em valores absolutos, eles são bastante superiores aos da Argentina e do Chile.

### 3.4 Financiamento da inovação/produção e articulação Estado – empresas – universidades

Um quarto obstáculo é o pequeno volume de financiamentos para a inovação e a produção em defesa, somado à baixa articulação Estado – empresas – universidades. Trata-se de questão importante, visto que o desenvolvimento de equipamentos militares requer, muitas vezes, recursos e esforços elevados, o mesmo se aplicando ao estabelecimento ou à ampliação de plantas industriais.

5. Na Argentina, o percentual de gastos com pessoal foi de 78,7% em 2008 e 75,4% em 2010. No Brasil foi de, respectivamente, 70,3% e 71,6%; e no Chile de 50,5% e 58,4% (DONADIO; TIBILETTI, 2010).

A principal instituição que financia a inovação na Argentina, a Agencia Nacional de Pesquisa e Inovação (Agencia), não tem nos seus registros nenhum projeto para a área.<sup>6</sup> Uma medida adotada pelo governo nesse sentido foi a criação, em 2008, do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento para a Defesa (PIDDEF), com o objetivo de “(...) fomentar, coordenar e avaliar os esforços nesta matéria por meio do financiamento total ou parcial de projetos de pesquisa e desenvolvimento relacionados com a defesa (...)” (ARGENTINA, 2008, p. 2). No período 2010-2012, contudo, foram previstos valores baixos, que poderiam alcançar, no máximo, o equivalente a US\$ 42,1 mil por ano para cada projeto (ARGENTINA, 2009a).<sup>7</sup> Além disso, para 2010, dos 59 projetos aprovados, foi previsto que apenas quatro seriam executados por instituições de fora das Forças Armadas (ARGENTINA, 2009b). Dessa forma, 55 projetos foram, na prática, apenas complementos orçamentários para instituições ligadas às Forças Armadas.

Há, assim, outro problema ligado à questão dos financiamentos, que é a baixa articulação do Estado com empresas e universidades. Isto também se observa pelo fato de que, desde 2003, os projetos desenvolvidos pelo Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), pela Dirección General de Investigación y Desarrollo do Exército Argentino e pelas instituições equivalentes da Força Aérea e da Armada não resultaram em itens produzidos em série. Não há, assim, um planejamento anterior ao início das pesquisas que identifique: *i*) os compradores dos produtos; *ii*) as quantidades produzidas; *iii*) e as universidades e/ou empresas que poderiam participar do seu desenvolvimento e/ou produção. O exemplo da viatura Gaúcho é claro nesse sentido. Todo o projeto foi desenvolvido e, somente após o término dos testes com os protótipos, foi avaliada a sua demanda (BRASIL; ARGENTINA, 2008).

No Brasil, como comparação, os volumes dos financiamentos têm sido maiores e os projetos envolvem a participação de empresas e/ou universidades. Entre 2007 e 2009, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e os fundos setoriais desembolsaram R\$ 400 milhões para a inovação em defesa (BRASIL, 2010, p. 64).<sup>8</sup> O produto militar brasileiro mais exportado desde 2005, a aeronave Super Tucano, foi desenvolvido mediante financiamento de US\$ 21,7 milhões da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) (EMBRAER, 2008, p. 30). Em relação à exportação, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem desempenhado um papel importante. Algumas das exportações do Super Tucano receberam financiamentos, como as seis unidades adquiridas pela Guatemala (US\$ 117,5 milhões) e as nove adquiridas pela República Dominicana (US\$ 92 milhões) (BRASIL, 2011, p. 3). Outra ação foi o aporte de R\$ 15

6. Foram consultados os documentos disponíveis em: <<http://www.agencia.gov.ar>>. Acesso em: 1º fev. 2011. Não foram encontrados registros de nenhum financiamento para empresas que atuam na área da defesa. Em estudo publicado em 2004, Runza (2004) também apontou tal ausência nos fundos dessa agência.

7. O valor previsto foi de 160 mil pesos argentinos – conversão à taxa de câmbio de 31 de dezembro de 2009.

8. Para uma análise do financiamento para a inovação na área da defesa no Brasil, ver ABDI (2010).

milhões feito no fim de 2006 na Mectron, fabricante de mísseis, radares e componentes de satélites, com o qual o BNDES passou a deter 27% do capital da companhia (SILVEIRA, 2011). Houve ainda a criação, em 2005, do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), destinado a financiar projetos voltados para a defesa em programas de pós-graduação. O valor total foi de R\$ 4 milhões na primeira edição e R\$ 7,2 milhões na segunda (CAPES, 2008). Por fim, há os instrumentos de garantia de crédito. No caso das vendas de 100 mísseis antirradiação MAR-1 para o Paquistão, produzidos pela Mectron, o governo brasileiro concedeu garantia de € 25 milhões sobre o negócio, por meio do Banco do Brasil (GIELOW, 2009).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indústria de defesa argentina alcançou uma dimensão significativa na região entre a segunda metade dos anos 1960 e o término dos anos 1980, produzindo, sobretudo, aeronaves de ataque leve, blindados, navios e armas leves/munições. Nos anos 1990, tal indústria se enfraqueceu, encerrando suas atividades no caso dos blindados e mantendo-as em um nível baixo nos casos das aeronaves e dos navios.

A partir do início do governo de Nestor Kirchner (2003), a modernização das Forças Armadas e a revitalização da indústria de defesa nacional foram colocadas como prioridades. Contudo, ambas não têm avançado na velocidade pretendida. Os obstáculos que têm sido enfrentados são: a perda de capacidade tecnológica; baixos gastos militares e ausência de uma política de aquisição de equipamentos militares; poucas parcerias internacionais; e o baixo volume de financiamentos para a inovação ou para a indústria de defesa, somado a uma baixa articulação Estado – empresas – universidades.

O Brasil, como comparação, também tem enfrentado estes obstáculos. Contudo, eles se apresentam em um grau menor do que na Argentina, tendo em vista que: o enfraquecimento da indústria de defesa nos anos 1990 foi menos profundo; os gastos militares são mais elevados; foram elaboradas políticas de reequipamento para as Forças Armadas; há importantes parcerias internacionais; o volume de financiamentos tem sido maior; e há mecanismos que permitem a ampliação das relações entre Estado, empresas e universidades, como é o caso dos financiamentos da FINEP e do BNDES e de programas de apoio a pesquisa, como o Pró-Defesa.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. **Journal of Economic History**, Cambridge, v. XLVI, n. 2, June 1986. Disponível em: <<http://pedrolains.typepad.com/Abramovitz%201986.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Estudos setoriais de inovação: base industrial de defesa**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.abdi.com.br/Estudo/Estudo\\_Setorial\\_Inovacao\\_Defesa.pdf](http://www.abdi.com.br/Estudo/Estudo_Setorial_Inovacao_Defesa.pdf)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

ARGENTINA: old hands, new directions. **Time**, New York, 23 out. 1950. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,813605,00.html>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

ARGENTINA. Camara de Diputados de La Nación. Comision de Defensa Nacional. **Orden del Dia nº 1990**. Buenos Aires, 21 dic. 2004. Disponível em: <<http://www.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-122/122-1990.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Defensa. **La Modernización del sector defensa**: caracteres y fundamentos del modelo argentino. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <<http://merln.ndu.edu/whitepapers/Argentina2007.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolución 549/2008**: Créase el Programa de Investigación y Desarrollo para la Defensa (PIDDEF). Buenos Aires, 2008. Reglamento operativoDisponível em: <<http://www.mindef.gov.ar/citefa/Archivos%20adjuntos/3-%20Resoluci%C3%B3n%20549-2008.doc>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Convocatoria PIDDEF 2010-2012**. Buenos Aires, 2009a. Disponível em: <[http://www.mindef.gov.ar/ssicydt\\_convocatoria2010\\_2012%20.html](http://www.mindef.gov.ar/ssicydt_convocatoria2010_2012%20.html)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Proyectos PIDDEF 2010-2012**. Buenos Aires, 2009b. Disponível em: <[http://www.mindef.gov.ar/Ciencia\\_y\\_tecnologia/Proyectos%20PIDDEF%202010.doc](http://www.mindef.gov.ar/Ciencia_y_tecnologia/Proyectos%20PIDDEF%202010.doc)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Amplios anuncios de Garré sobre equipamiento y servicios para las Fuerzas Armadas**. Buenos Aires, 5 marzo 2010. Disponível em: <<http://www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1373>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

ARMADA ARGENTINA. **Corbeta Clase Espora (Meko 140)**. Buenos Aires, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=271>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Historia**. Buenos Aires, [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=246>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

ARROYO ARZUBI, C. A. **La producción para la defensa en la República Argentina**. Buenos Aires: Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales, Câmara de Deputados da Argentina, oct. 2004. Disponível em: <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vii/laproduccion.htm>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

BASTOS, E. C. S. Uma realidade brasileira: carros-de-combate Tamoyo e Osório. **Da Cultura**, Rio de Janeiro, Fundação Cultural do Exército Brasileiro, ano V, n. 9, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/RC09TamoyoOsorio.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). **Relatório de gestão do FNDCT/fundos setoriais**: 2007-2009. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0211/211799.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0211/211799.pdf)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Balanço de política externa 2003/2010**: relações com países da América Central e do Caribe – infraestrutura e transportes. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.2.4-america-central-e-caribe-infraestrutura-e-transportes>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

BRASIL; ARGENTINA. **Declaração conjunta**: visita de Estado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Buenos Aires, 22 fev. 2008. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_432\\_4615.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_432_4615.htm)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração conjunta**: visita ao Brasil da Presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner. Brasília, 18 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=7541](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=7541)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração conjunta por ocasião da visita da Presidenta Dilma Rousseff à República Argentina.** Buenos Aires, 31 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-por-ocasiao-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-a-republica-argentina-2013-buenos-aires-31-de-janeiro-de-2011>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

BRASLAVSKY, G. Un submarino partido en dos y el intento de reactivar la industria naval. **Clarín**, Buenos Aires, 2 feb. 2009. Disponível em: <<http://www.clarin.com/diario/2009/02/02/elpais/p-01850854.htm>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

CICALESI, J. C.; GAIZO, C. D. A indústria de defesa argentina. **Revista da Marinha**, Lisboa, ano 4, ed. 9, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://www.mga.gv.ao/revistamarinha/edicao10/cienciaetecnica1.htm>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Programa Pró-Defesa tem nova chamada**. Brasília, 29 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/servicos/sala-de-imprensa/36-noticias/2087>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

DEFESA@NET. **O projeto VC SK-105 Patagón**, 2005. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/afv/patagon.htm>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

DONADIO, M.; TIBILETTI, M. P. **Atlas comparativo de la defensa en América Latina 2010**. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2010. p. 141-143. Disponível em: <<http://www.resdal.org/atlas/atlas10-ing-03-budgets.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

EMPRESA BRASILEIRA DE AERONÁUTICA S.A (EMBRAER). **Relatório Anual em Conformidade com a Seção 13 ou 15(D) da Lei das Bolsas de Valores de 1934**. Washington, 2008. Encaminhado à Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio dos EUA. Disponível em: <<http://ri.embraer.com.br/Embraer/Download.aspx?id=10090>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Exército e IVECO assinam contrato de produção do projeto da viatura blindada de transporte de pessoal (VBTP)-MR**. Brasília, 12 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/05notic/paineis/2009/12dez/iveco.html>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

FABRICACIONES MILITARES. **Dependencias**. Buenos Aires, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fab-militares.gov.ar/Dependencias.html>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

FAGERBERG, J.; GODINHO, M. M. Innovation and catching-up. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C.; NELSON, R. R. **The Oxford Handbook of Innovation**. New York: Oxford University Press, 2007.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Brasil inicia processo de nacionalização da produção de helicópteros**. São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/eads/br\\_7.htm](http://www.defesanet.com.br/eads/br_7.htm)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

GARRÉ, N. **Discurso pronunciado en la “Inauguración del SINPRODE”**. [S.l.], 11 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.mindef.gov.ar/discursos\\_discurso\\_garre.asp?Id=803](http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=803)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

GERSCHENKRON, A. Economic Backwardness in Historical Perspective. In: \_\_\_\_\_. **Economic backwardness in historical perspective**: a book of essays. New York: Frederick A. Praeger, 1962. Disponível em: <<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic572311.files/Mon%202022%20June%20-%20201/Gerschenkron.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

GIELOW, I. Paquistão negocia míssil com empresa de SP. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/fab1/mectron\\_pak.htm](http://www.defesanet.com.br/fab1/mectron_pak.htm)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

GLOBALSECURITY.ORG. **Area Material Cordoba.** Alexandria, USA, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/argentina/amc.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **ARA Hercules (Type 42).** Alexandria, USA, [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/argentina/hercules.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **Military Balance 2010.** London, 2010.

JANE'S INFORMATION GROUP. **Argentina Country Profile.** London, 2008.

\_\_\_\_\_. **Submarine Forces (Argentina).** London, 2010. Disponível em: <<http://www.janes.com/articles/Janes-Underwater-Warfare-Systems/Submarine-forces-Argentina.html>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

KRAUSE, K. **Arms and the State:** patterns of military production and trade. Cambridge: University Press, 1992.

MARTÍNEZ, O. Tandanor: crisis y reactivación. **Clarín**, Buenos Aires, 19 jun. 2005. Disponível em: <<http://edant.clarin.com/suplementos/economico/2005/06/19/n-00601.htm>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

MORAES, R. F. **A cooperação Brasil-Argentina na área militar:** da autonomia das Forças Armadas às relações estratégicas (1978-2009). 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25894/000755381.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

RIVAS, S. Chile e Equador selecionam o super tucano para equipar as suas forças aéreas. **Revista Asas**, 28 abr. 2008. Disponível em: <[http://www.revistaasas.com.br/index.php?ASA=show\\_news&id=508&LE=atual](http://www.revistaasas.com.br/index.php?ASA=show_news&id=508&LE=atual)>. Acesso em: 1º fev. 2011.

RIVERA, M. **El Tanque Argentino Mediano – TAM.** Buenos Aires: Grupo de Investigaciones de Defensa (DintelGid), UFJF/Defesa, 27 marzo 2007. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/TAMEA.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

RUNZA, R. A. Desmitificando algunos paradigmas de la economía de defensa de la Argentina: una crítica constructiva al informe de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática. In: ENCUENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, 7., 2004, Buenos Aires. Disponível em: <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vii/defensayseguridad.htm>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

SANDLER, T.; HARTLEY, K. **The economics of defense.** Cambridge: University Press, 1995.

SANTORO, D. Pulseada por el negocio millonario de la reparación de submarinos. **Clarín**, Buenos Aires, 13 mayo 2006. Disponível em: <<http://edant.clarin.com/diario/2006/05/13/elpais/p-01601.htm>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

SILVEIRA, V. Odebrecht costura parceria ou a aquisição da Mectron. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 jan. 2011. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/phocadownload/arquivos\\_resenha/2011-01-28/8.vlr%20-%202028%20jan%202011.pdf](https://www.defesa.gov.br/phocadownload/arquivos_resenha/2011-01-28/8.vlr%20-%202028%20jan%202011.pdf)>. Acesso em: 7 fev. 2011.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military Expenditure Database (Excel Workbook)**. Stockholm, 2011. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2010.xls>>. Acesso em: 1º fev. 2011.



# O ATLÂNTICO SUL NAS PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DE BRASIL, ARGENTINA E ÁFRICA DO SUL

Alcides Costa Vaz\*

## 1 INTRODUÇÃO

As percepções e as avaliações sobre a importância estratégica do Atlântico Sul vêm se alterando nos últimos anos, acompanhando sua crescente valorização por parte tanto dos estados das costas sul-americana e africana como também por parte das grandes potências. Tradicionalmente considerado por estas uma área de importância geopolítica secundária, o Atlântico Sul gradualmente transforma-se em espaço no qual se projetam interesses estratégicos e econômicos associados à intensificação dos fluxos comerciais, à descoberta de importantes jazidas de insumos energéticos (gás e petróleo) ao longo das plataformas continentais, de jazidas minerais nestas e, particularmente, na chamada *Area*, espaço de águas internacionais considerado patrimônio da humanidade e sob jurisdição da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos, órgão da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ao mesmo tempo, representa espaço em que ressurgem contenciosos territoriais vinculados a disputas por soberania (Reino Unido e Argentina em torno das Ilhas Malvinas e das ilhas atlânticas de Geórgia e Sanduíche do Sul), às propostas de extensão da plataforma continental – Argentina e Reino Unido – e, finalmente, espaço em que também passam a repercutir divergências engendradas no campo geopolítico em outras regiões e protagonizadas por grandes potências. Acompanhando esse processo, observa-se a crescente atividade tanto no âmbito da segurança e da defesa por parte dos países lindeiros das costas sul-americana e africana, bem como de atores como os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Nesse contexto, o Atlântico Sul desponta como importante prioridade nas políticas de defesa do Brasil, da Argentina e da África do Sul, embora a partir de condições diferenciadas, segundo cada país.

Empreendem-se iniciativas de cooperação tanto em âmbito bilateral como multilateral nos campos militar, econômico e político e (re)criam-se estruturas de segurança, como a reativação, pelos Estados Unidos, da *IV Frota* e do *Africa Command*, com atuação na costa atlântica da África. Importante destacar, neste mesmo contexto, a realização de exercícios militares da

---

\* Doutor em Sociologia das Relações Internacionais e professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB).

Otan em Cabo Verde. Os exercícios da Rússia com a Venezuela no Mar do Caribe, embora não propriamente no Atlântico Sul, somam-se aos fatores que indicam a tendência de maior presença militar de atores extrarregionais no espaço marítimo adjacente à América do Sul.

Esses aspectos demonstram que está em curso um processo de valorização política e estratégica do Atlântico Sul, cujo alcance não se exaure nos interesses dos países lindeiros, mas, que, ao contrário, toca aqueles de terceiros países desejosos de ampliar e consolidar sua posição hegemônica (no caso, os Estados Unidos), elevar seu perfil internacional, ampliar suas projeções territoriais e posicionar-se para a exploração de recursos marítimos, tanto biológicos como minerais. Frente a este panorama são abordadas, em seguida, as perspectivas estratégicas do Brasil, da Argentina e da África do Sul sobre o Atlântico Sul.

Trata-se de países que, por suas configurações territoriais e posicionamentos geográficos, atribuem grande importância às suas respectivas projeções atlânticas. Contudo, é forçoso constatar que a convergência e o reconhecimento da importância estratégica do Atlântico Sul, por parte de cada país, nem sempre resultaram em iniciativas conjuntas, que lhes permitissem engendrar diálogo político e formas de cooperação, que retratassem a crescente relevância geopolítica do Atlântico Sul no contexto da política internacional e que tomassem em conta a pluralidade dos interesses e dos atores presentes neste espaço. Desse modo, pretendemos considerar as perspectivas de cada um dos três países, com o propósito de avaliar se estas ensejam convergências passíveis de fundamentar um diálogo político e estratégico que retrate a condição anteriormente apresentada.

## 2 AS PERSPECTIVAS BRASILEIRAS

Entre os três países considerados, o Brasil diferencia-se por sua aspiração a desempenhar-se como ator global, o que faz que seus interesses no Atlântico Sul tenham conotação que ultrapassa a dimensão estritamente regional. A II Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) reconhecem o Atlântico Sul, ao lado da Amazônia, como espaço prioritário para os interesses brasileiros de segurança e defesa. Assim mesmo, a caracterização do Atlântico Sul como espaço prioritário para a defesa nacional responde, em ambos os documentos, a fatores diferenciados.

Em primeiro lugar, estão os relacionados à soberania sobre recursos no espaço marítimo sob jurisdição brasileira, com destaque para o fato de o comércio exterior brasileiro ser realizado fundamentalmente por via marítima e de 90% da produção de gás e de petróleo do país ser realizada na plataforma continental. Porém, ao introduzir o conceito de entorno estratégico brasileiro, estendendo-o à costa dos países lindeiros na África, os documentos, em particular a II Política de Defesa Nacional (PDN), incorporam integralmente o Atlântico Sul como espaço de central importância para a segurança e a defesa do país, ultrapassando assim as águas jurisdicionais como espaço de referência, o que implica incorporação também de temas e de preocupações condizentes com as de um ator que pretende irradiar influência e exercer protagonismo para além de seu imediato entorno regional. Nessa direção,

justificam-se os esforços da Marinha brasileira de consolidar seu perfil de marinha de águas profundas e dotada de recursos que assegurem mobilidade estratégica em um grande espaço.

Dessa forma, os temas ora presentes na agenda dos desenvolvimentos da chamada *Area*, anteriormente aludida, terminam sendo assumidos no contexto das preocupações de defesa do Brasil. Nesse sentido, cabe fazer referência às preocupações externadas pelo governo brasileiro sobre a exploração dos chamados nódulos polimetálicos no Atlântico Sul, atualmente em estudo no âmbito da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos das Nações Unidas. Se consideradas iniciativas já em curso no Pacífico Sul e no Oceano Índico, os blocos de exploração de tais nódulos podem alcançar até 100 quilômetros quadrados. Mais importante, os países concessionários têm direito de criar “zonas de segurança” em torno deles, suscitando assim barreiras para o trânsito de embarcações e dificultando potencialmente rotas marítimas de interesse do país no Atlântico Sul.

A existência de tais zonas de segurança próximas à plataforma continental brasileira foi qualificada de “indesejável” pelo ministro Nelson Jobim em declarações à imprensa. Nesse mesmo sentido, o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério da Defesa (MD) desencadearam ações, desde o ano passado, objetivando mobilizar esforços de países africanos e sul-americanos para o levantamento de dados científicos sobre a geografia do Atlântico Sul e Equatorial. Ao mesmo tempo, o Brasil prepara a realização de pesquisas sobre as crostas cobaltíferas na Elevação do Rio Grande do Sul e uma pesquisa-piloto dos depósitos minerais e da biodiversidade no Arquipélago de São Pedro e São Paulo. O país aguarda também o posicionamento das Nações Unidas sobre o pleito de ampliação para 350 milhas náuticas das águas jurisdicionais brasileiras.

O Atlântico Sul é percebido então, pelo Brasil, como espaço indeclinável e privilegiado de articulação de interesses e de políticas cooperativas com os países da costa africana e também como espaço de disputa de oportunidades a ser preservado de contendas estratégicas entre países fora de seu contexto. É, ao mesmo tempo, âmbito prioritário para a cooperação em segurança, visando preservá-lo como área de estabilidade, livre de armas nucleares e o mais afastado possível dos eixos de conflitividade e rivalidade entre as grandes potências. No entanto, e como visto anteriormente, essa condição tende a ser desafiada pela realidade que aponta a crescente valorização estratégica do Atlântico Sul por potências militares e econômicas em geral.

As preocupações e os interesses estratégicos brasileiros no Atlântico Sul ultrapassam as considerações e as necessidades imediatas de defesa de território, de recursos e de instalações em águas jurisdicionais. Alcançam também as possibilidades e os processos ora em curso em águas internacionais e os desenvolvimentos no continente africano que possam afetar ainda que subsidiariamente as possibilidades de cooperação e a definição de um panorama político favorável aos seus interesses naquele espaço, o que coloca o país em contato não apenas com os interesses e as preocupações dos países vizinhos da costa sul-americana, mas também com os interesses e as políticas de organismos internacionais e regionais de caráter multilateral e de países como Estados Unidos, Reino Unido, Rússia, Alemanha, Espanha e China, atores cada vez mais presentes no cenário estratégico do Atlântico Sul.

### 3 AS PERSPECTIVAS DA ARGENTINA

A Argentina, com seus 2,8 milhões de quilômetros quadrados de mar jurisdicional e cinco mil quilômetros de costa, é um país para o qual o Atlântico Sul é de grande relevância estratégica. A isso se soma a existência de seu território antártico e a respectiva projeção marítima no Atlântico. O país comparte com o Brasil, essencialmente, as preocupações com a preservação deste espaço como área estável, livre de armas nucleares e de quaisquer outras armas de destruição em massa e distanciada dos grandes eixos de conflitividade internacional, bem como o controle e a proteção dos recursos existentes em sua plataforma continental.

O Livro Branco de Defesa da Argentina (ARGENTINA, 1999, 2001), ora em processo de revisão, caracteriza o Atlântico Sul como zona de paz e cooperação, embora também identificasse, já desde o início dos anos 1990, a competição, em nível mundial, por recursos naturais, nos campos energético e alimentar, como fator de importância estratégica que resultava na presença de grandes frotas pesqueiras no flanco oeste do Atlântico Sul e na exploração desmesurada de seus recursos, o que demandaria controle e proteção nas águas jurisdicionais argentinas. Reconhece, desde então, a importância da preservação dos recursos renováveis também para além das zonas econômicas exclusivas. Admite ainda a oportunidade que o Atlântico Sul representa para o relacionamento com os países da costa africana, muito embora esta dimensão não tenha ainda logrado obter a mesma importância estratégica que têm para o Brasil, cuja política africana se mostra mais proativa que a Argentina. As passagens interoceânicas do Canal de Beagle e do Estreito de Drake são objetos de particular relevância para a Argentina, visto que este último representa a única opção para que barcos de grande porte, como superpetroleiros, barcos de guerra e submarinos possam alcançar o Oceano Pacífico pelo sul do subcontinente e por serem também rotas empregadas para o transporte de substâncias como plutônio e material radioativo.

Observa-se, portanto, que apesar de muitos dos aspectos que conferem relevância estratégica ao Atlântico Sul para a Argentina serem comuns ao Brasil, há importantes especificidades que não chegam a obstar a possibilidade de entendimento e de cooperação nos marcos já consagrados, mas que sinalizam diferenças quanto ao foco e à amplitude dos interesses, particularmente no que respeita à dimensão territorial. À diferença do Brasil, o Atlântico Sul envolve, para a Argentina, importantes demandas territoriais, como sabido, as ilhas Malvinas e as ilhas Atlânticas. Ademais, como também a Inglaterra fez petição para ampliar a plataforma continental destes territórios, sobre os quais reclama soberania, gera-se uma contraposição de interesses entre este país e a Argentina.

Assim, do ponto de vista militar, a Força Naval argentina almeja, a exemplo do Brasil, consolidar-se como Marinha de águas profundas, com capacidades antiaéreas, antissuperfície e antissubmarinos, mas também com capacidades ofensivas e dissuasórias no que tange aos recursos aeronavais e submarinos.

## 4 AS PERSPECTIVAS DA ÁFRICA DO SUL

Como país marítimo, a África do Sul ostenta condição privilegiada. Situada no vértice meridional do continente africano, o país representa a conexão entre os Oceanos Índico e Pacífico, sendo este aspecto sempre destacado nas avaliações oficiais sul-africanas acerca da importância estratégica do Atlântico Sul para este país. A África do Sul realiza 90% de seu comércio exterior neste oceano, possuindo cerca de 4,34 milhões de km<sup>2</sup> de águas jurisdicionais e 3 mil quilômetros de costas marítimas. O país tem sob sua responsabilidade o apoio às operações de resgate marítimo em um amplo território, que compreende partes do leste do Atlântico Sul e toda sua porção meridional em direção ao continente antártico.

Mesmo assim, muitos consideram que, apesar de sua importante condição marítima, a África do Sul não chegou a desenvolver uma política e uma estratégia marítima condizente com tal condição. Isso se reflete nas condições muito limitadas de seus meios navais, embora disponha de equipamentos avançados tecnologicamente. Assim, o país encontra dificuldades em articular uma visão estratégica sobre o Atlântico Sul, que também tem que disputar proeminência com o Oceano Índico na construção das políticas de segurança e defesa. Cabe destacar que o Livro Branco de Defesa da África do Sul (SOUTH AFRICA, 1996), diferentemente do Brasil e da Argentina, não singulariza o Atlântico Sul como espaço específico para a formulação de políticas de segurança e defesa.

A política marítima sul-africana assenta-se em uma abordagem estratégica predominantemente calcada nos interesses e nas necessidades de defesa de rotas marítimas, instalações portuárias e militares nos dois oceanos. A proeminência de temas marítimos relacionados à costa africana no Oceano Índico contribui para conferir uma expressão estratégica menor ao Atlântico Sul no contexto das políticas e das preocupações de segurança sul-africanas. Isso não significa que o país não confira importância estratégica ao Atlântico Sul, mas é forçoso reconhecer que, na perspectiva sul-africana, há atributos e processos no Oceano Índico que se afiguram como mais prementes que os encontrados no contexto do Atlântico Sul. Mesmo assim, a África do Sul participa ativamente dos fóruns e das iniciativas voltadas para a cooperação econômica e em segurança no marco do Atlântico Sul. Nesse contexto, o aprofundamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul é regularmente mencionado como importante ponto para a cooperação em segurança com os países lindeiros da América do Sul. No mesmo sentido desponta a cooperação para o monitoramento do tráfico de substâncias tóxicas, de material radioativo e do tráfico de drogas e armas.

É importante assinalar que há estreita cooperação com o Brasil tanto do ponto de vista bilateral como daquele situado no marco do Fórum Trilateral de Diálogo e Cooperação – Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), e que envolve a realização de operação naval IBSAMAR e o monitoramento do tráfico de cargas perigosas no Atlântico Sul. No entanto, o apelo político e a importância estratégica dessa iniciativa associam-se à constituição de um eixo cooperativo entre os três grandes países marítimos e não propriamente à dimensão do Atlântico Sul em si, situando-se, portanto, em um plano distinto daqueles emanados das avaliações brasileiras e argentinas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando-se em conta o panorama das avaliações da importância estratégica do Atlântico Sul, tal como depreendido dos documentos que orientam as políticas de segurança e defesa de Brasil, Argentina e África do Sul, deparamo-nos com um quadro paradoxal. Se por um lado, reconhece-se a crescente importância do Atlântico Sul no marco do cenário geopolítico global, por outro, não há elementos e recursos suficientes que permitam uma abordagem comum aos desafios e aos temas suscitados por tal valoração, tanto na perspectiva de cada país como do ponto de vista mais estrutural. Os evidentes pontos de convergência não parecem ser suficientes para engendrar uma estratégia convergente e que tenha por foco os desafios políticos e de segurança presentes no Atlântico Sul.

Ademais das singularidades das quais os três países definem suas prioridades e preocupações acerca deste espaço, são limitados os recursos políticos e estratégicos de que dispõem para lidar, de forma imediata, com as externalidades das políticas e das ações das grandes potências no espaço considerado, o que coloca em relevo as seguintes ordens de consideração como elementos a orientar a ação política voltada para maior concertação no plano trilateral: *i)* a necessidade de fortalecimento das capacidades marítimas, processo que segue curso disforme se considerados os três países; *ii)* o fortalecimento do diálogo inter-regional nos planos político e da segurança; e *iii)* ação concertada no plano multilateral, em particular no contexto da Organização das Nações Unidas.

Uma mais sólida cooperação entre os principais países dos dois lados do Atlântico Sul é certamente necessária, mas não parece encontrar ainda condições efetivas para sua concretização no plano imediato. Cumpre, pois, assentar bases para uma ação mais consequente, no médio e longo prazo, que resguarde os interesses e responda às preocupações que compartem os três países quanto ao Atlântico Sul como espaço de segurança e de oportunidades econômicas.

### REFERÊNCIAS

- ARGENTINA. **Libro Blanco de La Defensa Nacional**. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 1999. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000022.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Revisión de la Defensa**. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2001. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2010.
- BRASIL. Presidência da República (PR). **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 1º mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2. ed. Brasília, 2008. Disponível em: <[https://www1.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em: 1º mar. 2010.
- SOUTH AFRICA. **White Paper on National Defence**. Pretoria, 1996. Disponível em: <<http://www.info.gov.za/whitepapers/1996/defencwp.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2010.

# **A IMPORTÂNCIA DAS RELAÇÕES BRASIL – ESTADOS UNIDOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Carlos Roberto Sanchez Milani\*

## **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo deste artigo é analisar o papel que as relações econômicas e políticas entre o Brasil e os Estados Unidos desempenham na definição das prioridades e das orientações estratégicas da política externa brasileira (PEB). O pressuposto adotado é o de que essas relações, historicamente, têm ocupado um lugar central nas agendas da PEB, provocando, inclusive, o desenvolvimento de visões diferenciadas – em alguns casos, antagônicas – entre os agentes da diplomacia brasileira; no entanto, uma tentativa de redefinição da relevância dessas relações na PEB teria ocorrido em 2003, como à época da política externa independente (PEI) dos anos 1960 e do pragmatismo responsável, inaugurado pelo presidente Geisel e pelo chanceler Azeredo da Silveira, em 1975. Após breve descrição das dimensões históricas da relação entre Brasil e Estados Unidos, o autor analisa a PEB da era Lula (2003-2010), tentando defender a hipótese de que a implantação de uma diplomacia verdadeiramente mundial pelo governo brasileiro anunciaría o descentramento das relações entre estes dois países na compreensão da PEB.

## **2 O PERÍODO 1889-1945 E A ALIANÇA NÃO ESCRITA COM OS ESTADOS UNIDOS**

Historicamente, as relações econômicas e políticas com os Estados Unidos têm sido determinantes nas agendas da PEB, particularmente desde a fundação do regime republicano, em novembro de 1889. Antes da República, as relações entre os dois países independentes foram marcadas não apenas pela tentativa conjunta de construção de uma barreira ao domínio britânico nas Américas, mas também pela desconfiança mútua. O Brasil independente e imperial (1822-1889) manteve laços de lealdade com as famílias reais e as monarquias da Europa, enquanto assistia com distância crítica ao desenrolar da Doutrina Monroe (“a América para os americanos”), considerada de forma suspeita como uma nova expressão de hegemonia, desta vez da América do Norte em relação aos

---

\* Professor adjunto do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

vizinhos sul-americanos. As relações entre os dois países mudaram drasticamente com o advento da República no Brasil, devido não apenas à proximidade ideológica entre os dois regimes políticos, à afirmação do ideal republicano no continente americano e à necessidade do novo governo brasileiro de distanciar-se das monarquias europeias, mas também aos interesses econômicos dos cafeicultores, que queriam aumentar suas exportações para o mercado norte-americano.

O fortalecimento das relações entre os Estados Unidos e o Brasil respondia, portanto, a um objetivo mais amplo de “republicanizar” a PEB, como havia sido destacado pelo Manifesto Republicano de 1870: *Nós somos americanos e queremos ser americanos*. Antinomia das posições mais favoráveis à Europa, tal corrente republicana deu apoio, na política externa, à aproximação com os governos dos Estados Unidos e dos vizinhos hispânicos. O Acordo de Cooperação Aduaneira, assinado em janeiro de 1891 com os Estados Unidos, o apoio norte-americano – ao lado de ingleses, portugueses, italianos e franceses – aos militares republicanos sob a liderança de Floriano Peixoto em 1893 e o Tratado de Cooperação assinado com a Argentina em 1896 são os exemplos mais eloquentes desta aproximação.

A seguir, durante a primeira metade do século XX, a política externa dos Estados Unidos mudou fortemente de tom em relação ao continente latino-americano, passando a ser de natureza hemisférica e explicitamente intervencionista, sempre com base na Doutrina Monroe, e isso pelo menos até o fim da década de 1920 (PECEQUILO, 2005). Neste contexto, a PEB manteve sua posição de país alinhado com os interesses dos Estados Unidos, procurando tirar benefícios das condições de segurança continental garantidas na América Latina pelo prestígio internacional dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2008). Foi assim que a autonomização relativa nos marcos de uma “aliança não escrita” com os Estados Unidos<sup>1</sup> e o fortalecimento doméstico da PEB, sob a liderança do barão do Rio Branco (1902-1912), garantiram ao Brasil a negociação dos acordos e a resolução dos litígios de fronteiras com os países vizinhos na América do Sul. O Brasil aceitou o Corolário Roosevelt e não apoiou a Doutrina Drago,<sup>2</sup> proposta pela Argentina, então considerada como o rival econômico e político do Brasil no Cone Sul, fator nada negligenciável para compreender as relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Em 1905, Rio de Janeiro e Washington concordaram em elevar à categoria de embaixada suas respectivas representações diplomáticas e os Estados Unidos mantiveram o mesmo embaixador no Rio de Janeiro (Edwin Morgan) entre 1912 e 1933, fato que contribuiu ainda mais para a aproximação entre os dois países. Em 1914, o representante brasileiro no México, embaixador Cardoso de Oliveira, atuou nesse país como mediador dos interesses norte-americanos.

1. A expressão *the unwritten alliance* foi forjada por Burns (1966).

2. Anunciada em 1902, a Doutrina Drago afirmava que nenhuma potência estrangeira deveria poder utilizar a força contra uma nação americana a fim de lhe obrigar ao pagamento de suas dívidas.

No entanto, a grande depressão de 1929, a instabilidade na Europa e a insatisfação dos países da América Latina com a política dos Estados Unidos para a região, entre outros fatores, levaram a algumas mudanças na postura dos Estados Unidos sobre a América Latina a partir de 1930. Franklin D. Roosevelt mudou o discurso oficial, destacando a política de boa vizinhança e a necessidade de reforçar os projetos de cooperação econômica e financeira. Ou seja, como observou Pecequilo (2005), o conteúdo real da política dos Estados Unidos não foi alterado e a liderança norte-americana continuou a fundar-se na Doutrina Monroe, embora revestida de uma retórica de cooperação. Mas o discurso de cooperação ajudou os Estados Unidos a consolidar sua esfera de influência hemisférica em um momento-chave do século XX: a Segunda Guerra Mundial e a ordem da Guerra Fria. O Brasil se manteve neutro no conflito até 1941, quando então se alinhou com os Estados Unidos. Esse alinhamento foi facilitado por concessões comerciais feitas pelos americanos ao governo de Getúlio Vargas. Os Estados Unidos procuraram envolver o Brasil em seu sistema de poder a fim de neutralizar a influência alemã. Recorde-se que a Alemanha, no fim de 1930, era responsável por 25% das importações brasileiras, ligeiramente acima dos Estados Unidos. A cooperação também se deu nos campos militar – sobretudo no que diz respeito à modernização dos aeroportos no Nordeste do Brasil – e industrial – por exemplo, no setor do aço, com o financiamento da construção da usina de Volta Redonda. O “jogo duplo” de Vargas entre a Alemanha e os Estados Unidos (1935-1941), conhecido como a estratégia política da equidistância pragmática (MOURA, 1980), associou claramente a PEB aos desafios do desenvolvimento nacional.

### **3 A ORDEM MUNDIAL DA GUERRA FRIA E A DITADURA MILITAR NO BRASIL**

Os acordos assinados em Yalta não apenas garantiram uma estrutura de dominação com base na divisão Leste – Oeste, mas também uma repartição das zonas de influência no eixo Norte – Sul (VIZENTINI, 1997). Aspecto implícito nos acordos, a América Latina permaneceu sob o controle majoritário dos Estados Unidos, sem liberdade de ação no cenário internacional. O governo norte-americano não só abandonou completamente sua postura isolacionista, mas também negligenciou as promessas feitas a seus pares na América Latina, considerada secundária em termos geopolíticos e econômicos. No Brasil, um país que fora aliado durante a Segunda Guerra Mundial e se mantivera em concertação absoluta com os Estados Unidos durante os anos do presidente Dutra (1946-1950), uma ponta de decepção começou a expressar-se entre as elites governantes a partir de 1951. Com o novo governo de Vargas, movimentos nacionalistas expressaram seu profundo descontentamento diante dos meios financeiros limitados e do fracasso dos acordos de cooperação com os Estados Unidos, muitas vezes tratados por Washington como uma questão meramente técnica. Por conseguinte, os projetos eram deixados sob a tutela dos bancos de desenvolvimento, ao passo que as elites brasileiras nutriam a expectativa de um apoio político de envergadura, da parte dos Estados Unidos, a fim de alavancar e viabilizar o projeto nacional de desenvolvimento econômico.

Assim, o segundo governo Vargas mudou a política externa por meio da adoção de uma retórica populista, nacionalista e mesmo anti-imperialista. Sabendo que a intenção dos Estados Unidos era minar a influência soviética na região, o governo brasileiro procurou negociar projetos econômicos mais favoráveis, acreditando que o subdesenvolvimento poderia ser combatido por meio da ajuda pública internacional, oriunda principalmente dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2008). Mas a ordem mundial havia mudado o contexto político, que não era mais o mesmo dos anos 1935-1941 e tal estratégia não prosperou. Mais tarde, em 1958, a Operação Pan-americana (OPA), lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek, também foi pensada em consonância com uma demanda de cooperação dos Estados Unidos – agora pensada para toda a América Latina. No entanto, a Comissão Binacional Brasil – Estados Unidos, fundada em dezembro de 1950 e destinada a preparar projetos para o financiamento de instituições internacionais, foi abolida durante a administração republicana de Eisenhower, minando, dessa forma, um dos objetivos centrais da OPA: a implantação de projetos de cooperação econômica de luta contra a pobreza. Apesar disso, é importante reconhecer que, justamente na esteira da OPA, foram criados o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e foi lançada a Aliança para o Progresso (MELLO E SILVA, 1992).

Nos anos 1960, a PEI foi um ponto fundamental na história das relações entre o Brasil e os Estados Unidos. As divergências ocorridas durante o governo de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) eram consideradas pelo governo americano como uma ameaça adicional em um contexto regional já bastante turbulento, devido à Revolução Cubana de 1959 e à adesão pública de Fidel Castro ao marxismo-leninismo. Durante a vigência da PEI, as relações diplomáticas com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foram restauradas, o presidente Jânio Quadros recebeu a visita oficial de Sukarno da Indonésia, Goulart fez visita oficial à China (comunista), as relações comerciais se diversificaram (grande abertura para o Japão, a Europa Ocidental e a Oriental), o embaixador San Tiago Dantas absteve-se – ao lado dos representantes da Argentina, do México, do Chile, do Equador e da Bolívia – de votar a favor da expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA), durante a conferência realizada em Punta del Este em 1962 (FRANCHINI NETO, 2005), o governo brasileiro levantou o tom de sua crítica ao regime do Apartheid e deu seu apoio às lutas de independência em Angola e Moçambique, além de ter nacionalizado a empresa International Telephone and Telegraph no Rio Grande do Sul e a Light no Rio de Janeiro etc. Em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, o então presidente Jânio Quadros (1961) afirmou que o Brasil estava abandonando a diplomacia acessória e subsidiária de uma nação instrumentalizada por interesses estrangeiros.

Tratava-se de um acúmulo de sinais negativos – ou, pelo menos, suspeitos – na percepção do governo norte-americano, cada vez mais desconfiado dos tomadores de decisão no seio do governo brasileiro. A PEI foi interrompida pelo Golpe Militar de 1964. Mesmo se os Estados Unidos não tenham se envolvido em uma intervenção militar direta, seu apoio – ilustrado

nas ações do embaixador Lincoln Gordon em Brasília – foi essencial para a derrubada do regime democrático brasileiro. A tentativa de inflexão da diplomacia brasileira, que buscou negociar uma nova inserção do Brasil no sistema político e econômico internacional, punha em xeque o *status quo* regional. A ordem da Guerra Fria e a hegemonia norte-americana na América Latina não eram favoráveis a experiências políticas de natureza contestatária, nem a estratégias de empoderamento ou autonomização, como foi demonstrado na sequência dos acontecimentos no plano nacional brasileiro.

Assim, a Ditadura Militar estabelecida em 1964 marcou um novo momento de mudança nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Os vários militares no poder não desenvolveram estratégias linearmente semelhantes no campo da política externa: oscilaram de uma aliança automática com os Estados Unidos, um certo alinhamento ou até uma vocação mais independente e mundial de diplomacia. Vizentini (2004) aponta que esse período não foi totalmente pacífico nas relações Brasil – Estados Unidos, em função das diferenças entre os dois governos em muitos dossiês: o regime de não proliferação nuclear, a internacionalização da Amazônia, o comércio internacional, a cooperação nuclear com a Alemanha, entre outros. Mas as aproximações foram possíveis em várias frentes: incentivo à participação de capital estrangeiro no desenvolvimento brasileiro, revogação da lei sobre o envio de lucros das corporações multinacionais – que fora votada no tempo da PEI –, apoio das agências internacionais (Banco Mundial, United States Agency for International Development – USAID e Fundo Monetário Internacional – FMI), aliança na luta contra o comunismo na América do Sul – com programas de treinamento militar na Escola das Américas e operações secretas e transnacionais, como a Operação Condor – etc. Durante os governos militares, as relações entre os dois países continuaram a oscilar entre a aliança, a compreensão e o atrito. Em 1964, o Brasil rompeu as relações diplomáticas com Cuba; em 1965, o governo brasileiro enviou tropas a fim de contribuir para a operação militar coordenada pelos Estados Unidos – sob a autoridade da OEA – na República Dominicana. O ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães (1966-1967), chegou a afirmar que “o que é bom para os Estados Unidos deve ser bom para o Brasil”. A “diplomacia do interesse nacional” de Gibson Barbosa (1969-1974) procurou reduzir as tensões com os Estados Unidos, enquanto tentava, concomitantemente, diversificar seus parceiros comerciais internacionais em meio ao *boom* econômico brasileiro (CERVO; BUENO, 2008).

A partir de 1975, o presidente Geisel deu início a uma diplomacia mais ativa e independente: o *pragmatismo responsável*. Retomando alguns dos princípios fundamentais da PEI dos anos 1960, o pragmatismo responsável pode ser considerado uma segunda ruptura na tradição da PEB (FONSECA JR., 1998). Com base em uma visão geopolítica da segurança nacional – desenvolvida pelo general Golbery do Couto e Silva na Escola Superior de Guerra – e uma concepção de autonomia diplomática e diversificação comercial – sob a tutela de Azeredo da Silveira –, o *pragmatismo responsável* enfatizou o fator energético. O contexto internacional de crise do petróleo teve nesse sentido um papel

mais do que óbvio; porém, a estratégia brasileira foi ainda mais longe, tendo estabelecido parceria com a Alemanha Ocidental sobre a cooperação nuclear, direcionado investimentos para os combustíveis alternativos – com o lançamento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) – e apostado na energia hidrelétrica. O Brasil procurou assumir papel internacional de protagonista, aproximando-se dos países árabes – por meio da abertura de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) em Brasília e de *joint ventures* com a Líbia, o Iraque, a Argélia e a Arábia Saudita. Foi também o primeiro país a reconhecer Angola como Estado soberano, promovendo a abertura de várias embaixadas na África. Iniciou, igualmente nesse momento, o programa de cooperação satelitar com a República Popular da China. Por fim, rompeu o acordo militar com os Estados Unidos, que havia estado em vigor desde 1952.

A *diplomacia do universalismo*, posta em prática pelo presidente Figueiredo e seu ministro das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro, denunciou o protecionismo comercial dos Estados Unidos, apoiou a Argentina durante a Guerra das Malvinas – ao contrário dos Estados Unidos –, condenou a crise da dívida dos países em desenvolvimento e apelou para negociação multilateral de natureza política – e não técnica ou contábil – da dívida externa. Esta representava 40% do produto interno bruto (PIB) do Brasil em 1987, enquanto entre 1983 e 1986 o país tinha pago US\$ 42,9 bilhões em juros, sem ter recebido quaisquer novos financiamentos sob a forma de investimento. Isso representava, de fato, realizar transferências líquidas anuais da ordem de 20% do total da poupança nacional e de 4,1% do PIB, quantidades superiores às transferências exigidas da Alemanha após o primeiro ou o segundo conflito mundial (CERVO; BUENO, 2008).

O governo e alguns setores da sociedade civil nos Estados Unidos reagiram, não pelas mesmas razões, às denúncias de violações dos direitos humanos cometidas pela Ditadura Militar, a mesma que fora apoiada pelo governo de Washington dez anos antes. Jimmy Carter fez dos direitos humanos uma bandeira política importante de seu mandato. De acordo com Green (2009), igrejas, professores universitários, jornalistas, intelectuais, o mundo das artes e representantes no congresso norte-americano, entre outros atores, não lograram superar o imperativo de *realpolitik* da Guerra Fria, mas expressaram a solidariedade transnacional da luta pelos direitos humanos.<sup>3</sup> Foi apenas em 1979 que a lei de anistia foi proclamada no Brasil. Segundo Vizentini (2008) e Cervo e Bueno (2008), no lado brasileiro, a contradição foi a marca principal das relações entre o Brasil e os Estados Unidos no período 1975-1985. Novamente, a PEB desempenhou nesse momento o papel de instrumento do desenvolvimento nacional, mormente nas áreas de indústria e energia.

3. Para análise da PEB no campo dos direitos humanos, ver Milani e Santana (2011).

## QUADRO 1

**Síntese das relações entre o Brasil e os Estados Unidos – 1947-1989**

	1947-1961	1961-1964	1964-1969	1969-1979	1979-1985	1985-1989
Tipo de relação bilateral	Intensidade média Relação indireta	Intensidade máxima Relação ativa e direta		Intensidade média Relação indireta	Intensidade máxima Relação ativa e direta	
Posição do Brasil	Alinhamento político e militar Demanda de cooperação técnica e econômica Divergências internas sobre o papel do capital internacional	PEI Autonomia nacional Divergências políticas e ideológicas	Respeito à bipolaridade (Castelo Branco) Aproximação dos Estados Unidos e abertura ao capital internacional (Couto e Silva)	Diplomacia do interesse nacional Diálogo pragmático (Médici) Independência e pragmatismo responsável (Geisel)	Diplomacia do universalismo (Figueiredo) Autonomia e continuidade Crise do modelo econômico e dívida externa (US\$ 115 bilhões em 1987)	Primeiro governo civil (Nova República) Constituição Federal de 1988 – Art. 4
Principais iniciativas dos Estados Unidos	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) OEA Revolução Cubana Aliança para o Progresso	Intervenções diretas Aliança para o Progresso Expulsão de Cuba da OEA	Intervenções diretas (República Dominicana, 1965) Apóio a ditaduras militares	Apóio a ditaduras militares Retórica dos direitos humanos (Jimmy Carter)	América Central (Nicarágua e El Salvador) Negociações técnicas da dívida externa	Ingerência na América Central Apóio aos programas de ajuste estrutural
Principais iniciativas em relação ao Brasil	Comissão mista Brasil – Estados Unidos Cooperação nuclear (1955) Operação Pan-americana de JK (1958)	Forte ingerência nas agendas da PEB Financiamento de partidos de oposição (de direita)	Negociação da dívida externa Papel das agências multilaterais Redução do apoio militar dos Estados Unidos ao Brasil	Financiamento para a compra de armamentos Rechaço brasileiro do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)	Prioridade brasileira para a América Latina – sobretudo o Cone Sul	

Fontes: Dados organizados a partir de Pecequilo (2005) e Cervo e Bueno (2008).

O quadro 1 apresenta uma visão geral e sintética das relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante a ordem da Guerra Fria, polarizadas entre o zelo excessivo do governo brasileiro em manter relações pacíficas com seu vizinho do Norte e a tentativa de contestação política. Esses dois posicionamentos podem ser considerados verdadeiros paradigmas da PEB: o da aliança com os Estados Unidos e o de uma política externa mundialista e universalista (LIMA, 1994). Desafiar o paradigma da aliança pressuporia construir um substitutivo sólido no plano regional sul-americano ou novas alianças estratégicas; implementar o paradigma mundialista, por sua vez, implicaria defender a reconstrução da ordem mundial em bases menos assimétricas e, por exemplo, lograr a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU) e ter acesso a um assento permanente no Conselho de Segurança. Ou seja, a implementação de um ou outro paradigma de política externa estaria condicionada pela coincidência entre oportunidades sistêmicas e um projeto político de inserção internacional do Brasil.

É importante lembrar que a contestação da presença e da influência norte-americana nunca foi seguida de confrontação direta ou de uma oposição frontal ao poder hegemônico dos Estados Unidos no nível hemisférico. O papel desse país sempre foi considerado fundamental para a segurança coletiva regional e, muitas vezes, para o equilíbrio entre as potências médias na América Latina (Brasil, Argentina e México). Apesar de alguns presidentes brasileiros terem barganhado vantagens econômicas com os Estados Unidos com base quer na ameaça de vestir a casaca de um campo político considerado adversário por Washington – por exemplo, o caso da Alemanha entre 1936 e 1941 –, quer na aproximação ideológica de um “inimigo” – como foi o caso da URSS e da China entre 1961 e 1964 –, a maioria das administrações brasileiras, ao longo da história da PEB, apoiou quase incondicionalmente a nação norte-americana e aderiu integralmente ao subsistema de segurança regional – muito embora a opinião pública não tenha sempre manifestado esse ponto de vista das instituições representativas. Os primeiros sinais de independência da PEB tornaram-se visíveis durante a política externa independente e o pragmatismo responsável, mas essa independência não implicou ruptura importante com o Ocidente geopolítico, do qual faz parte o Brasil.

Em síntese, ao longo da Guerra Fria, as relações entre o Brasil e os Estados Unidos foram frequentemente concebidas a partir do que diplomatas e responsáveis políticos dos Estados Unidos definiam como suficiente e adequado para a América Latina. Por exemplo, durante a década de 1960 e em pleno desenvolvimento da PEI, como observou Vizentini (1997), o Departamento de Estado tendeu a confundir qualquer movimento social como uma expressão do marxismo-leninismo, qualquer tentativa de promover reforma agrária com o comunismo e todas as formas de antiamericanismo com uma aliança necessariamente a favor da URSS. A PEB, muitas vezes, não teve outra alternativa senão construir sua independência com base na autonomia possível – que lhe era concedida – e sempre na sombra de um ideal estratégico de Washington. A democratização do Estado e a renovação das agendas da PEB teriam permitido uma mudança de curso dessa característica, por assim dizer, estruturante da inserção brasileira no cenário político e econômico internacional?

## 4 AS MUDANÇAS SISTÊMICAS DOS ANOS 1990 E A REDEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Os primeiros anos da transição da Ditadura Militar para o regime democrático não produziram mudanças substanciais imediatas nos discursos oficiais da PEB. A democratização interna coincidiu com a transformação profunda da ordem mundial pós-1989 e a intensificação dos processos de globalização da economia. Do ponto de vista econômico, o país enfrentava, no começo dos anos 1990, uma grave crise financeira (dívida, inflação e déficit) e, também, sofria de vulnerabilidades externas (condições impostas pelo Banco Mundial e ajuste estrutural do FMI) que afetavam a própria soberania nacional. O Brasil também foi confrontado com o desafio de abertura de seu mercado para o comércio internacional (negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), neoprotecionismo e blocos regionais). Além disso, estava passando por mudança em seu modelo de desenvolvimento econômico, devido à crise do paradigma clássico de substituição das importações e à inserção da economia nacional na globalização – aspectos que produziram efeitos em suas relações com os Estados Unidos.

De acordo com Hirst (2006), apesar das várias denúncias da administração em Washington – envolvendo os procedimentos fiscais e aduaneiros, a legislação sobre propriedade intelectual e a falta de transparência nos mecanismos de regulação econômica –, os Estados Unidos foram os primeiros investidores no Brasil entre 1991 e 1998. Nesse último ano, o Brasil foi o sétimo destino dos investimentos estrangeiros diretos oriundos dos Estados Unidos, logo após Reino Unido, Canadá, Holanda, Alemanha, França e Japão. Porém, no início dos anos 2000, esses números começaram a cair devido à desaceleração do crescimento econômico nos Estados Unidos, à conclusão dos grandes programas de privatização no Brasil e à desvalorização da moeda brasileira em 1999. Do ponto de vista político, as relações Brasil – Estados Unidos foram marcadas pela crescente tensão entre bilateralismo e multilateralismo. O surgimento dos espaços de integração (Mercado Comum do Sul – Mercosul, em 1991, e Tratado Norte-americano de Livre Comércio – Nafta, em 1994), as negociações em torno da integração hemisférica (Área de Livre Comércio das Américas – Alca) e as disputas no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC) são exemplos de negociações multilaterais que redimensionaram as relações econômicas, comerciais e políticas entre os dois países.

## QUADRO 2

## Principais eixos da PEB – 1995-2010

	1985-1989	1990-1994	1995-2002	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Presidentes	Tancredo/Sarney	Collor/Itamar Franco	Fernando Henrique Cardoso (FHC)	Lula		
Ministros (Itamaraty)	Olavo Setúbal (1985-1986)  Abreu Sodré (1986-1990)	Rezek (1990-1992)  Celso Lafer (1992)  FHC (1992-1993)  Celso Amorim (1993-1994)	Lampreia (1995-2001)  Celso Lafer (2001-2002)	Celso Amorim (2003-2010)		
Eixos da PEB	Alinhamento político (Setúbal)  Tratado bilateral com a Argentina  Zona de paz e segurança no Atlântico Sul	Instabilidade da política externa (idas e vindas)  Ativismo multilateral (Comunidade dos Países de Língua portuguesa – CPLP e Conselho de Segurança da ONU – CSONU)  Começo do Mercosul (1991)	Autonomia pela integração: adesão aos regimes internacionais (não proliferação nuclear – 1998 e Corte de San José dos Direitos Humanos – 1998) e reforço do multilateralismo de princípio  Retórica da integração sul-americana  Segundo mandato de FHC: China, Índia e África do Sul (cooperação, HIV/AIDS <sup>1</sup> e medicamentos genéricos)	Autonomia pela diversificação  Reforço das iniciativas de integração regional: Cúpula América do Sul – Países Árabes (Aspa) (2005), Cúpula América do Sul – África (ASA) (2006), parceria estratégica com a União Europeia (UE) (2007) e Tratado da União das Nações Sul-americanas (Unasul) em Brasília (2008)  Aspecto central: cooperação Sul – Sul (Brasil, Rússia, Índia e China – BRIC, Fórum Índia, Brasil e África do Sul – Ibas, assistência técnica e cooperação triangular)  Diplomacia mundial e ONU (Haiti)		
Relações Brasil – Estados Unidos	Negociação sobre dívida  Plano de ajuste estrutural	Integração hemisférica (Miami/1994)	Brasil: atrasar a Alca sem abandonar a negociação  Relação privilegiada FHC – Bill Clinton – Tony Blair  Diferendos na OMC  Depois do 11 de Setembro: securitização das relações Brasil – Estados Unidos	Memorando Brasil – Estados Unidos sobre biocombustíveis (março de 2007)  Aplicação do princípio da reciprocidade  Riscos assumidos pelo Brasil na busca de um estatuto mundial de potência emergente (Honduras e Irã)		

Fontes: Compilação a partir de Cervo e Bueno (2008), Bandeira (2004) e Vizentini (2008).

Nota: <sup>1</sup>HIV = Vírus da imunodeficiência humana; AIDS = Síndrome da imunodeficiência adquirida.

Como mostrado no quadro 2, os principais eixos da PEB se mantiveram vigorosamente presentes, pelo menos até o início de 2000: a aliança ou o alinhamento com os Estados Unidos

na esperança de obter vantagens econômicas ou políticas *versus* a tentativa de construir caminhos autônomos de diversificação econômica e mundialização dos esforços diplomáticos. Por um lado, a política externa sob Collor de Mello baseou-se na associação entre “a fuga da periferia” e a aceitação sem contrapartida das forças economicistas da globalização, seguindo de perto a onda neoliberal então em voga na América Latina. Por outro lado, a política externa sob Itamar Franco tentou revalorizar a dimensão nacional e a soberana nas negociações internacionais, sustentando, ao mesmo tempo, o respeito das instituições multilaterais. Feito pêndulo de um relógio, a diplomacia brasileira oscilou entre esses dois movimentos e perdeu parte de sua autonomia decisória e estratégica. Do ponto de vista doméstico, essa perda parcial de autonomia coincidiu com o poder crescente dos ministérios domésticos – em detrimento do Itamaraty – nas negociações econômicas, como assinala Pinheiro (2009).

Diante desse contexto, durante seus dois mandatos, o presidente FHC (1995-2002) procurou dar prioridade às relações com os Estados Unidos e a Europa Ocidental, porém na base da “reciprocidade moderada” (ALMEIDA; BARBOSA, 2005) e da cooperação bilateral. A expressão de discordância entre o Brasil e os Estados Unidos limitou-se a alguns aspectos econômicos setoriais, sem que o Brasil tenha retirado seu apoio constante à posição dos Estados Unidos na América Latina. O multilateralismo moderado de FHC garantiu um bom relacionamento com as administrações de Bill Clinton e Tony Blair – por exemplo, por meio de discussões sobre a terceira via e a social-democracia –, embora houvesse diferenças sobre o papel esperado dos Estados Unidos na América do Sul, nomeadamente em relação ao Plano Colômbia.

É óbvio que o governo Bush (2001-2009), pelas características geopolíticas e graças à influência do neoconservadorismo em suas agendas externas reavivou antigas tensões acerca da posição imperialista e unilateral, sobretudo em torno da doutrina de segurança nacional que foi construída em várias etapas ao longo de sua presidência. A administração FHC havia aderido, parcialmente, ao consenso de Washington, mas foi desfavorável à política dos Estados Unidos de combate ao terrorismo. Após os ataques de 11 de Setembro, o Brasil enviou uma expressão muito clara de solidariedade com o governo dos Estados Unidos. O ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, mencionou inclusive o Art. 3º do Tiar, o mesmo que os Estados Unidos haviam ignorado durante a Guerra das Malvinas em 1982.

No entanto, esse foi um momento de instabilidade diplomática no Brasil, especialmente no que diz respeito ao papel de Celso Lafer, severamente criticado no âmbito doméstico quando concordou em retirar seus sapatos por causa das medidas de segurança no aeroporto de Miami, em 31 de janeiro de 2002. Este comportamento, reiterado nos aeroportos de Washington e Nova York durante esta visita oficial, poderia ser considerado uma simples anedota, não fosse Celso Lafer o chanceler brasileiro. O fato despertou denúncias nacionalistas pela mídia brasileira, pelos partidos políticos da oposição e pelos intelectuais, que interpretaram o fato enquanto submissão da soberania do Brasil aos interesses dos Estados Unidos. Bandeira (2004) lembra que dois outros sinais menos anédóticos de submissão política poderiam ser assinalados na diplomacia brasileira liderada por Celso Lafer: *i*) a aceitação por parte do Itamaraty da decisão americana de afastar o embaixador José Maurício Bustani da

direção da Organização para a Proibição de Armas Químicas, devido a suas posições sobre o caso das armas de destruição em massa do Iraque; e *ii)* a sugestão nos discursos oficiais do chanceler de que o Brasil participasse da intervenção no Iraque com base na solidariedade com os Estados Unidos e nos princípios do Tiar.

As orientações estratégicas da PEB mudam em 2003. Em função de seu passado sindicalista e da história das reivindicações políticas do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula havia sido objeto, durante o processo eleitoral de 2002, de artigos da imprensa norte-americana que levantaram suspeitas sobre o futuro econômico do Brasil na eventualidade de uma vitória do PT (BANDEIRA, 2010). No entanto, Lula, já presidente, manteve políticas comerciais e macroeconômicas que finalmente ganharam a confiança dos investidores estrangeiros. Em paralelo, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, restaurou a credibilidade à ideia de autonomia política e inserção soberana do Brasil no cenário internacional. Em suas relações com os Estados Unidos, o Brasil defendeu o multilateralismo e o bilateralismo com base na “reciprocidade”: a manutenção do livre comércio deveria partir de negociações bilaterais e multilaterais de acordo com as necessidades e os interesses dos diferentes Estados. Na prática comercial, o Brasil se confrontou com resistências que produziram inúmeros focos de atrito entre os dois governos – a integração das Américas, a presença da Venezuela e da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) na América do Sul, o papel do Estado no modelo brasileiro de desenvolvimento econômico etc. A postura de negligência da administração Bush em relação à América do Sul – salvo quanto à Colômbia – contribuiu amplamente para o ajuste das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, doravante estimadas importantes, mas não essenciais. Ou seja, as relações Brasil – Estados Unidos permaneceram relevantes nas agendas da PEB-Lula; porém, teriam deixado de ser prioritárias e norteadoras das estratégias diplomáticas nacionais. Tal é a hipótese sustentada neste artigo.

As relações entre o Brasil e os Estados Unidos continuaram a mudar de rumo, não só em relação às negociações comerciais hemisféricas, mas também em função da posição crítica do governo Lula quanto à guerra no Iraque e à estratégia norte-americana nos conflitos entre a Venezuela e a Colômbia. Além disso, os atritos aumentaram durante a V Conferência Ministerial da OMC em 2003, quando o Brasil e a Índia lideraram a revolta dos países em desenvolvimento contra os subsídios agrícolas dos Estados Unidos e da Europa, resultando na criação do G-20 comercial. A prática da reciprocidade continuou a estar no centro das relações entre os dois países, especialmente no episódio do programa US-VISIT, que regula o controle dos visitantes estrangeiros no território dos Estados Unidos.<sup>4</sup> Dois outros problemas não podem ser considerados isoladamente: a reação negativa dos Estados Unidos às pretensões brasileiras de produção de urânio enriquecido em território nacional e o incidente em torno da imagem de Lula, a partir de um artigo difamatório publicado pelo repórter Larry Rohter no *The New York Times*.

4. O US-VISIT é uma ferramenta usada na luta contra o terrorismo, da qual apenas os europeus são isentos. A resposta do Brasil foi bastante rápida, envolvendo inclusive o Poder Judiciário: foi aplicada a mesma medida para os visitantes norte-americanos no Brasil, decisão que ganhou o apoio do público em geral (nacionalismo e antiamericanismo) e contribuiu para aumentar ainda mais a tensão entre os dois países.

Com a eleição de Obama, era grande a expectativa, sobretudo nos meios de comunicação, de melhoria significativa das relações bilaterais, especialmente em virtude das promessas democratas sobre o futuro de Guantânamo – o dossiê cubano –, a presença no Iraque e as relações com o mundo muçulmano. Como o *The Economist* destacara em março de 2008, relatando uma pesquisa realizada pelo Pew Research Institute antes da eleição presidencial dos Estados Unidos, os eleitores democratas e republicanos têm concepções diferentes da política externa dos Estados Unidos e, no caso de Iraque, essa diferença poderia ser ilustrada da seguinte maneira: apenas 27% dos democratas aprovavam a manutenção de tropas dos Estados Unidos no Iraque – cerca de 81% entre os republicanos; e menos de 39% dos democratas – 73% dos republicanos – estimavam que era justa a forma como os presos eram tratados em Guantânamo após a eleição. Durante seu discurso no Cairo, em junho de 2009, Obama também deixou imaginar um degelo nas relações entre os Estados Unidos e o mundo islâmico.<sup>5</sup>

No entanto, a oposição violenta dos republicanos às políticas propostas por Obama no plano interno, a crise financeira nos Estados Unidos, a pressão exercida pelo complexo militar-industrial, entre outros fatores, criaram um ambiente pouco propício à mudança. No caso específico das relações Brasil – Estados Unidos, apesar da admiração mútua entre Obama e Lula relatada na mídia internacional, a agenda inicial que anunciara potencial cooperação perdeu paulatinamente a relevância até atingir o estágio de respeito mútuo e normalização institucional. O caso de Honduras pode ser considerado um divisor de águas: os Estados Unidos reconheceram o governo eleito de Porfirio Lobo, enquanto o Brasil defende a legitimidade de Manuel Zelaya como presidente do país.

Graças a uma maior independência econômica conquistada pelo Brasil e ao reforço do regionalismo sul-americano e das novas alianças estratégicas (Ibas, BRIC e cúpulas com países africanos e árabes), as relações com os Estados Unidos não mais seriam um fator central na diplomacia brasileira entre 2003 e 2010. Geopoliticamente, as diferenças sobressaíram-se principalmente a partir da proposta de mediação do Brasil e da Turquia para encaminhar o problema nuclear iraniano. Dois países emergentes, aliados tradicionais da diplomacia norte-americana, porém ambos insatisfeitos com suas respectivas condições geopolíticas e *status* internacional, ousaram propor uma solução negociada para o delicado problema iraniano, e isso sem a interferência direta das chancelarias ocidentais. Ao mesmo tempo, o Brasil manteve sua enfática defesa da reforma do CSONU. Como afirma Hirst (2009), o Brasil pretendeu desenvolver uma agenda positiva com os Estados Unidos, envolvendo atores tanto do governo, da economia e da sociedade; divergências persistiram – por exemplo, no comércio –, mas se tornaram mais transparentes e não resultaram em confronto direto entre os dois países.<sup>6</sup> A noção de autonomia política e inserção soberana do Brasil no

5. Conferir o artigo em *The Economist* (A SURVEY..., 2008).

6. Em novembro de 2009, a OMC autorizou ao Brasil aplicar medidas de represália contra os Estados Unidos – aproximadamente US\$ 800 milhões em 2008. Essa vitória na OMC permitiu ao Brasil seguir demonstrando que as subvenções norte-americanas às exportações prejudicam a competitividade dos produtores de algodão – sejam eles nacionais ou não.

cenário internacional nortearam a PEB durante os anos do governo Lula, particularmente em seu segundo mandato.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARTIDARIZAÇÃO OU POLITIZAÇÃO DA PEB?

Nos anos 2003-2010, a diplomacia do Brasil se tornou verdadeiramente mundial, contando não apenas com as capacidades materiais que o distinguem de outros países em desenvolvimento, mas também com a personagem carismática do presidente Lula, a qualidade do corpo diplomático e as orientações estratégicas de natureza mais autonomista com base na defesa da soberania e na retórica do humanismo e da solidariedade. Essa natureza mais autonomista da PEB permitiu a abertura de um leque bastante mais ampliado de possibilidades de atuação diplomática, decorrendo da mudança de percepção – e autopercepção – dos tomadores de decisão e das elites no poder sobre o papel que o país deveria desempenhar no cenário internacional. Também resultou do reconhecimento desse lugar do Brasil no mundo por outros países, inclusive na América do Sul e por líderes mundiais. Essas autopercepções e visões estratégicas dos políticos brasileiros na condução da diplomacia à época de FHC<sup>7</sup> eram bastante distintas.

O que significa uma “diplomacia mundial”? A resposta à questão pode ser construída a partir de dados empíricos. Em 2002, o Brasil tinha 150 representações em todo o mundo, que passaram a 216 em 2010; 35 novas embaixadas foram criadas na gestão Amorim – 16 delas na África. O Brasil é, hoje, o quarto maior contribuidor entre os países em desenvolvimento para o orçamento das operações de paz da ONU, participando em nove missões com 2.256 soldados.<sup>8</sup> Para justificar a participação brasileira em operações de paz, Celso Amorim recorda que os princípios da não intervenção e da soberania dos Estados devem ser associados ao conceito de “não indiferença”, o que implica solidariedade com os países em dificuldade, interpretada e avaliada pelo Itamaraty e pela Presidência da República (PR). Do ponto de vista econômico, a diplomacia mundial implementada no período 2003-2010 pelo Brasil pode ser considerada à luz de três aspectos: *i)* o aumento da importância do comércio com a China, que liderou a lista de parceiros comerciais do Brasil em 2008, à frente dos Estados Unidos – em plena crise econômica e financeira; *ii)* o aumento da participação da Argentina e da Índia no comércio brasileiro entre 2002 e 2009, bem como dos agrupamentos regionais (Ibas e BRIC); e *iii)* a estratégia de continuidade da diversificação dos parceiros comerciais, ao lado da importância regional do Mercosul e da Unasul,

7. Durante o governo FHC, o embaixador Luiz Felipe Lampreia, ministro das Relações Exteriores, afirmava que o Brasil deveria desempenhar um papel adequado a suas dimensões territoriais, que o país não deveria querer ser mais do que ele é, pois existem limites, o principal deles sendo seu déficit social (LAMPREIA, 2000). Já o embaixador Celso Amorim, em entrevista concedida à revista *Desafios do Desenvolvimento* (maio/junho de 2010, p. 11-21) do Ipea, afirmou que o Brasil em uma política externa autônoma dos Estados Unidos, da Europa, da China e de qualquer outro país, pensada em uma perspectiva nacional, reconhecendo que, em função das mudanças do Brasil e do mundo, a PEB deveria moldar-se a essas transformações.

8. Dados a partir dessa entrevista – ver nota anterior.

em termos de aumento relativo no comércio exterior brasileiro entre 2002 e 2009.<sup>9</sup> Além disso, de acordo com o Itamaraty, entre 1998 e 2008, a participação dos países do Norte no total das exportações brasileiras passou de 57,4% para 46,9%, enquanto a dos países em desenvolvimento (África, Ásia e América Latina) cresceu 42,6% para 53,1%.

Assim, a PEB do governo Lula articulou mudanças ocorridas nos planos nacional e internacional. A política externa não foi mais considerada exclusivamente como instrumento do desenvolvimento nacional, mas passou a ser concebida em torno da ideia de que a integração nos planos regional e internacional deveria produzir efeitos decisivos sobre o projeto nacional de desenvolvimento. Abandonou-se certo raciocínio linear sobre os efeitos da política externa como ferramenta para o desenvolvimento nacional em prol de uma compreensão dialética das relações entre o projeto nacional de desenvolvimento e as transformações sistêmicas. Isso significa que a inserção soberana do Brasil e o questionamento das balanças de poder no cenário internacional, à luz dos interesses nacionais interpretados pelo governo, deveriam ser concomitantes à promoção do desenvolvimento nacional. Disto resulta, no caso da América do Sul, por exemplo, que o Brasil, claramente a economia mais pujante na região, deveria assumir maiores responsabilidades em relação à Bolívia e ao Paraguai, além de considerar a luta contra a desigualdade social nacional de maneira complementar aos ideais de solidariedade regional e internacional. Outrossim, a PEB deveria contar com recursos de *soft power*, tais como a capacidade relativa de radiação e influência do Brasil em outros países, nomeadamente nos domínios da cultura, da concepção de políticas públicas e dos modelos de organização social que poderiam fomentar projetos de cooperação no eixo Sul – Sul.

Confrontado com as acusações de ideologização partidária da política externa, Marco Aurélio Garcia, assessor de Relações Internacionais da Presidência da República, respondeu que a implementação de políticas de Estado não se resume a um exercício técnico, haja vista que o interesse nacional deve ser interpretado pelo partido político ou pela coligação de partidos políticos que a sociedade escolheu para a gestão dos assuntos públicos (GARCIA, 2010). Dito de outra forma, como destacou Amorim (2009), a política externa é uma política pública e sofre influências diretas do processo de democratização do Estado e das relações entre o governo e a sociedade. Nesse sentido, do ponto de vista teórico, uma concepção mais pluralista do interesse nacional não mais nos permitiria seguir adotando as premissas do realismo clássico, que reifica a noção de interesse nacional com base em um ator estatal monolítico e racional. Do ponto de vista empírico, as agendas da política externa passam a envolver mais atores e temas, trazendo implicações em termos de controles democráticos e demandas de transparência (PINHEIRO; MILANI, 2011). Essas transformações nos eixos estratégicos e nas agendas da PEB produziram efeitos claros nas relações Brasil – Estados Unidos que analisamos ao longo deste artigo. A história nos dirá sobre a perenidade ou não de tais mudanças.

9. Dados disponíveis em: <[www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)>.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R.; BARBOSA, R. A. (Org.). **Relações Brasil – Estados Unidos:** assimetrias e convergências. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, C. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, v. 18, n. 2, p. 67-75, 2009.
- A SURVEY of the America and the World: the Democratic Surge. **The Economist**, 27 Mar. 2008. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/10873469>>.
- BANDEIRA, L. A. M. **As relações perigosas:** Brasil – EUA (de Collor a Lula). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- . **Brasil, Argentina e Estados Unidos:** conflito e integração na América do Sul. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BURNS, E. B. **The Unwritten Alliance:** Rio Branco and the Brazilian-American Relations. New York: Columbia University Press, 1966.
- CERVO, L. A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FRANCHINI NETO, H. A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, v. 2, p. 129-151, 2005.
- GARCIA, M. A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro.** São Paulo: Boitempo, Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 153-176.
- GREEN, J. N. **Apesar de vocês:** oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos – 1964-1985. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- HIRST, M. Os cinco “as” das relações Brasil – Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil:** temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 91-127.
- . **Brasil – Estados Unidos:** desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: FGV de Bolso, 2009.
- LAMPREIA, L. F. Luiz Felipe Lampreia: depoimento [dez. 2000]. Entrevistador: **Jornal do Brasil**, p. 20, 17 dez. 2000.
- LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.
- MELLO E SILVA, A. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, 1992.
- MILANI, C. R. S.; SANTANA, F. P. A. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Política externa brasileira:** as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- MOURA, G. **Autonomia na dependência:** a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PINHEIRO, L. Autores y actores de la política externa brasileña. **Foreign Affairs Latinoamericana**, v. 9, n. 2, 2009.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Política externa brasileira:** as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

QUADROS, J. Brazil's New Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 40, n. 1, p. 19-27, 1961.

ROLLAND, D.; LESSA, A. C. (Org.). **Relations internationales du Brésil:** les chemins de la puissance. Paris: L'Harmattan, 2010.

VIZENTINI, P. F. O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do terceiro mundo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 5-17, 1997.

\_\_\_\_\_. **A política externa do Regime Militar brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relações internacionais do Brasil:** de Vargas a Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.



# MOÇAMBIQUE – BRASIL: OS CAMINHOS DA DIPLOMACIA

José Luis de Oliveira Cabaço\*

As relações que se estabelecem entre povos e países assumem diferentes aspectos e respondem a diversas motivações e conjunturas. A relação entre Moçambique e Brasil é historicamente construída sob a tutela de uma metrópole comum. Foi o fato de ambos terem sido colônias do mesmo Império que abriu espaços de contato que a geografia não anunciava. As relações econômicas – em particular o tráfico de escravizados nos séculos XVII a XIX e a afinidade linguística – viriam dar conteúdo e consistência a tais espaços.

Lisboa sempre olhou com grande apreensão o evoluir dos contatos diretos entre as suas possessões africanas e o Brasil, principalmente após 1822. O Grito do Ipiranga, dos antigos colonos radicados no grande território sul-americano, representava “mau exemplo” pelo potencial de contágio que poderia ganhar no terceiro projeto imperial em que Portugal se encontrava empenhado: o Império africano.

O processo de independência do Brasil indicava os perigos que resultavam da consolidação das burguesias economicamente poderosas nas colônias e da criação de interesses locais em conflito ou competição com os desígnios de acumulação da burguesia sediada em Portugal. Por isso, após a ocupação efetiva dos territórios africanos no fim de 1800, o governo de Lisboa observou as políticas de governação colonial fortemente centralizadas e promoveu economias locais ao serviço quase exclusivo de necessidades das indústrias e dos serviços da metrópole.

A consolidação do Império africano, na segunda metade do século XIX, e no primeiro quartel do século XX, foi acompanhada de um esforço de Portugal em se assumir como charneira obrigatória dessa rede lusófona. Seu primeiro interesse foi resgatar Angola da influência econômica e sociocultural brasileira – a quase totalidade das trocas econômicas desse país era, no século XIX, com o Brasil – e impedir que o aumento da importância de Moçambique no tráfego de escravizados consolidasse uma aliança entre os aventureiros do Brasil e os escassos colonos e *compradores* radicados no território.

A burguesia brasileira, concentrada na consolidação interna de seu poder, desinteressou-se pelas relações com a África logo que entrou em colapso com o regime de produção escravagista. A política de “branqueamento” da população fez voltar costas ao continente africano.

---

\* Doutor em Antropologia pela Universidade de São Paulo (USP), foi ministro dos Transportes e Comunicações e ministro da Informação de Moçambique no governo Samora Machel. Desde 1992, dedica-se à atividade acadêmica. É reitor da Universidade Técnica de Moçambique (UTM) de Maputo.

O esforço da diplomacia lusa de hegemonizar a articulação do relacionamento entre os territórios em que se fala o português viria a se intensificar com o regime de Salazar. A atitude distante do Brasil em relação ao problema das colônias africanas e a aceitação do papel determinante de Portugal representaram uma implícita anuência ao conceito da pátria-Império, pilar jurídico-ideológico da teoria colonial lusíada. Os sucessivos governos brasileiros, com exceção do período Jânio-Jango, acabariam sendo, de fato, cúmplices passivos da política colonial portuguesa.

Neste contexto político-diplomático pouco exaltante, mergulham as raízes do relacionamento entre Moçambique e Brasil. A geografia e a vontade dos poderes constituídos pareciam apostadas em separar os dois países, mas o Brasil e os brasileiros – nem sempre pelos melhores atores, é certo – recheiaram episódios e protagonizaram estórias, algumas picarescas, da história de Moçambique. Foram essas estórias, muitas delas pessoais, que construíram e sustentaram a relação entre os dois povos. Proponho um breve percurso por esses caminhos do relacionamento informal: por alguns desses fatos e dessas estórias.

Os territórios portugueses na África Oriental constituíam, até ao século XVIII, parte integrante do chamado Império do Oriente e dependiam diretamente não da Coroa em Lisboa, mas do governador do Império, o vice-rei da Índia, em Goa.

Só em 19 de abril de 1752, os territórios da costa oriental da África – que se situavam nos limites do que é atualmente a República de Moçambique – se constituíram entidade administrativa diretamente dependente de Lisboa. Esta medida de governo do Império se inseria na formulação da política colonial portuguesa elaborada pelo Marquês de Pombal. O incremento extraordinário do tráfico de escravatura da África ocidental para as Américas, em especial para o Brasil, originara uma procura superior à oferta e à subida de preço de cada escravizado, levando os traficantes a buscarem mercados mais rentáveis na “outra costa”, a do Índico. Neste ponto, se iniciara o trato de escravizados respondendo às solicitações dos franceses – para as ilhas Mascarenhas e depois para as outras ilhas do Índico, com a expansão da produção açucareira – e dos mercados islâmicos do médio oriente. Em face do aumento dos custos dos escravizados de mina, os traficantes baianos, e, em sua esteira, outros de diferentes nacionalidades, começam a demandar as praias do centro e do norte de Moçambique.

Já na passagem do século XVII para o século XVIII, encontram-se referências à presença no território que viria a ser o Moçambique de “brasileiros” – referidos distintamente dos portugueses do Brasil; portanto, presumivelmente aquilo que em Moçambique se chamavam de *filhos da terra* –, participando no comércio de escravizados para as ilhas do Índico, em competição com os franceses e os portugueses. Alguns deles terão se estabelecido em Moçambique.

O tráfico humano de Moçambique para o Brasil atingiu seu apogeu na passagem do século XVIII para o século XIX, quando, como já referido, o preço de cada escravizado era sensivelmente um décimo dos da costa ocidental e as medidas antiescravagistas, promovidas pelos britânicos, se intensificavam por meio do crescente rigor no controle dos navios que atravessavam o Atlântico.

Estória curiosa: em documentos da época, há referências a uma muito apreciada cachaça de cana produzida por nativos de Sofala, os quais teriam aprendido as técnicas da sua elaboração de “mulatos da Baía”. As embarcações que escalavam aquele porto constituíam os principais clientes da florescente produção. Não é claro se estes cachaceiros nacionais fossem escravizados libertos, regressados à casa, ou se tivessem aprendido mesmo em Sofala com “mulatos da Bahia”, eventualmente tripulantes dos navios negreiros que escalavam o território. Esse foi, com muita probabilidade, o primeiro exemplo registrado de transferência de *know how* entre Brasil e Moçambique.

Outro episódio marcante ocorreu no fim do século XVII: na sequência do insucesso da Inconfidência Mineira, Tomás Antônio Gonzaga é deportado pelo governo português para a Ilha de Moçambique, então principal cidade do território. Este ali se fixou, casando com a filha de importante comerciante e titular de uma sociedade que abastecia os navios que demandavam aquele porto. Na cidade da ilha, constituiu família e seus descendentes continuam hoje sendo prestigiados no Moçambique independente.

A Proclamação da Independência no Brasil – em nome dos ideais liberais, não obstante continuasse a ser um país de trabalho escravizado – não poderia deixar de ter impacto também nos países a ele ligados pela corrente do tráfico. As tripulações dos navios escravistas eram o principal veículo das novas ideias e seus interlocutores-receptores em Moçambique eram, obviamente, o pequeno estrato social direta ou indiretamente ligado ao comércio de escravizados.

Procurando contestar a tutela portuguesa sobre a escravatura, a nascente pequena burguesia local, “filhos da terra, brasileiros e parentes e outros amigos da cáfila revolucionária”, nas palavras de um governador-geral português, cria em outubro de 1822 um grupo de influência na Ilha de Moçambique que defendia a secessão da colônia de Portugal em favor do Brasil. O grupo desapareceu com a erosão da quimera do projeto.

Poucos anos mais tarde, há notícia de um grupo idêntico em Rios de Sena, animado por meia dúzia de brasileiros, que um documento da época descreve como “uns aventureiros, outros degredados, mas influentes por emprego que exerciam”. Também esse grupo se esfuma na história sem qualquer ação de relevo.

Preocupado com o aparecimento desses grupos, o ministro português Conde de Subserra, em março de 1824, envia para o governador-geral, em Moçambique, instruções enérgicas para conter o sentimento separatista:

Adote todos os meios que estiverem à sua disposição para conservar essa Província na devida obediência de El-Rei (...) primeiramente prevenir-se de qualquer conspiração que trate de unir essa Província ao Governo do Rio de Janeiro.

Essas iniciativas foram perdendo ímpeto, mas a presença e a influência social dos brasileiros eram suficientemente fortes para que, em 1826, a comunidade requeresse ao governo português uma autorização para celebrar *com fogos e outros festejos* o dia do nome do imperador.

O perigo da circulação dos ideais revolucionários era a preocupação constante de Lisboa. Em 1829, o governo da colônia emitiu uma determinação proibindo a importação de periódicos e outras literaturas subversivas da França e do Brasil. Há notícia, no ano seguinte, de apreensão e destruição do periódico *O Brasileiro Imparcial*, que alguém tentava introduzir no território.

Em 10 de setembro de 1836, o Marquês de Sá da Bandeira, em Portugal, inicia o processo para a abolição da escravatura decretando a proibição da “exportação” de escravizados a partir dos territórios sob tutela portuguesa. O “partido dos contrabandistas de escravos”, como lhe chamavam os governantes portugueses, recrudesceu sua ação a favor da separação de Angola e Moçambique de Portugal para se unirem ao Brasil. Em Moçambique, segundo documentos da época, integravam esse grupo *brasileiros, africanos canarins, mestiços e alguns portugueses renegados*.

A decisão da Inglaterra, então senhora dos mares, de policiar o Atlântico, aprisionando os navios negreiros, fez crescer a importância e o valor do tráfico clandestino de escravizados a partir de Moçambique. O Índico não era patrulhado, e, da costa moçambicana, os navios, passando pelo Cabo da Boa Esperança, contornavam pelo sul o bloqueio inglês.

Foi nesse período clandestino que o contingente de moçambicanos capturados e comerciados para o Brasil atingiu números significativos, e, pelas prioridades definidas pela fase do desenvolvimento econômico brasileiro, seu destino foi principalmente Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde a presença dos moçambicanos deixou vestígios culturais profundos.

Durante todo o período da escravatura, mas principalmente no início, no século XVIII, o tráfego intenso de navios entre os dois países fez crescer as trocas comerciais, que decaíram novamente na segunda metade de 1800.

Porém, se as redes comerciais se reorganizaram prioritariamente com Europa e África do Sul, a mensagem libertária que o Brasil projetava de si não se desvaneceu na imaginação dos setores urbanizados. Esta viria a ganhar ímpeto nos anos 1930 do século XX, com o surgimento da literatura regionalista brasileira, que foi conquistando crescente importância entre intelectuais e escritores das principais cidades moçambicanas.

Vivia-se em Moçambique aquilo que os historiadores chamam de fase do protonacionalismo e do nativismo. Os “filhos da terra” oprimidos e discriminados pela ocupação efetiva do território, levada a cabo pelo colonialismo português, buscavam uma identidade capaz de conglomerar a entidade sociopolítica que ganhava forma sob o jugo da dominação colonial.

Na literatura colonial portuguesa, o negro surgia sempre reificado como mais um elemento da “paisagem exótica” dos trópicos. Da sua humanidade, se reconhecia apenas a fidelidade ao colono dos “pretos bons” ou à pérvida ingratidão dos “pretos maus”. A figura do negro servia para convalidar a “superioridade” dos colonos e legitimar seu domínio.

A literatura neorrealista portuguesa que floresceu no século XX, de caráter progressista, ignorou sistematicamente o problema colonial. O mito da unidade do Império era demasiado pesado na cultura portuguesa e a questão colonial não era levantada, pelo menos

publicamente. Os autores neorrealistas tratavam o problema da injustiça social em Portugal, mas não era essa a realidade de quem vivia em Moçambique.

Por outro lado, a literatura regionalista brasileira tinha um cunho de denúncia, não apenas da injustiça social, mas também da marginalização racial, o que aproximava a narrativa da realidade vivida em Moçambique. Essa literatura transmitia a imagem de uma sociedade preocupada com os próprios problemas, ao contrário da experiência colonialista que vivíamos, e que se contrapunha à violência racista do cotidiano em Moçambique; uma proposta que desaguava na harmonia racial, utopia apenas sonhada naqueles anos dramáticos. Finalmente, nos livros desses escritores brasileiros, os negros eram personagens, e não adereços de cena. Estes eram bonitos e feios, bons e maus, amavam e odiavam, riem e choravam. Os intelectuais e os artistas moçambicanos reencontravam, nos textos, o homem negro e a mulher negra investidos da sua humanidade plena e como cidadãos do seu país, ainda que na maioria dos casos socialmente desfavorecidos.

Essa influência atravessou a Segunda Guerra Mundial e enriqueceu-se com a mensagem de liberdade e justiça que se potenciara com a derrota do totalitarismo nazi-fascista. Nos anos 1950 e no início dos anos 1960, minha geração comoveu-se com *Jubiabá, Gabriela: cravo e canela*, *Capitães da Areia* e tantos outros personagens de Jorge Amado. A Pasárgada de Manuel Bandeira, lá onde podíamos ser “amigo do rei”, galvanizou a utopia que começávamos a sonhar. Nas *Vidas secas* de Graciliano, vimos nossos camponeses morrendo de fome. A *Olhai os lírios do campo* de Érico Veríssimo e *Menino de engenho* de José Lins do Rego, juntavam-se Raquel de Queirós (*O quinze*), Juracy Camargo (*Que Deus lhe pague*) e, mais tarde, a dramaturgia de Dias Gomes (*O pagador de promessas*), a poesia de Carlos Drummond de Andrade e a linguagem inventiva de Guimarães Rosa.

A projecção utópica da liberdade, que os poetas, os contistas e os romancistas moçambicanos foram construindo, alimentou-se dessa imagem que a literatura brasileira dava desta sociedade que se libertara, como sonhavam os moçambicanos, da dominação colonial portuguesa. A mensagem que trazia a literatura se reforçava com as proezas desportivas de grandes atletas negros, de que Leônidas de Silva era o máximo expoente, com a alegria do baião, do samba e das marchinhas carnavalescas que animavam as festas urbanas e periurbanas, com o jornalismo vibrante e sensacionalista de *O Cruzeiro* e, depois, de *Fatos e Fotos* e *Manchete*.

Mais tarde, se descobriria que a realidade social brasileira era bem diferente, mas a dúvida para com o Brasil fica pelo mundo que muitos moçambicanos puderam sonhar e pelas forças colhidas da mensagem de esperança e liberdade.

Nessa panorâmica sucinta e impressionista de alguns fatos que assinalam uma ligação de mais de quatro séculos, da maioria dos quais está ausente a vontade dos poderes políticos – muitas vezes, a contrapelo dos poderes –, não seria justo omitir decisão que, nos anos 1970, assumiu grande importância para a vida dos moçambicanos e dos povos da África Austral. O regime racista da África do Sul procurou, com o apoio do Norte, celebrar uma aliança militar com as ditaduras da América do Sul, e em particular com o Brasil e a Argentina,

para a “defesa do Atlântico Sul”: era o projeto da Sato, Organização do Tratado do Atlântico Sul que teria conferido ao regime do Apartheid uma importância estratégica e que tornaria esses regimes antidemocráticos e despóticos parceiros importantes na arena estratégica internacional. Esse regime precisava desta aliança para colocar em movimento sua política da criação de uma constelação de estados na África Austral, com a qual procurava satelizar todos os países da região. O projeto não vingou porque o Brasil, mesmo o Brasil autoritário daqueles anos, não aceitou ficar do mesmo lado que o governo racista e colonial sul-africano.

Com a independência de Moçambique, o abraço com o Brasil voltou a estreitar-se. O primeiro embaixador em Moçambique, o saudoso Ítalo Zappa, realizou um trabalho notável de intermediação com um Brasil que desconhecia Moçambique e de sensibilização do governo brasileiro para a especificidade dos problemas do país e da região. Com ele, nasceram os primeiros projetos de cooperação econômica e social.

A existência, naqueles anos, de tantos exilados políticos brasileiros, muitos deles altamente capacitados do ponto de vista profissional e vivendo espalhados pelo mundo, permitiu que o governo de Moçambique recém-libertado, carente de quadros qualificados pelo êxodo dos colonos portugueses, pudesse estabelecer acordos com os líderes no exílio. Dinamizaram-se laços de amizade e solidariedade, forjados por moçambicanos e brasileiros nos anos difíceis das lutas libertadoras. Miguel Arraes, companheiro e amigo, em Argel, de tantos dirigentes da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), tomou a iniciativa de propor a vinda de refugiados brasileiros para Moçambique. Luiz Carlos Prestes, Leonel Brizola e o grupo dos *Cadernos do Terceiro Mundo* juntaram-se em breve à iniciativa.

Começaram a chegar em Moçambique os brasileiros e as brasileiras que, por opção política, vieram trabalhar com entusiasmo e dedicação, aceitando as condições materiais difíceis em que viviam os moçambicanos, dando sua contribuição competente e trazendo o exemplo de uma entrega comprometida e generosa à reconstrução nacional. Foi o momento alto do reencontro entre os dois povos independentes.

Hoje, Moçambique vê uma presença sólida e empenhada do Brasil no desenvolvimento do país. Sente-se que o governo brasileiro, finalmente, tem uma política ativa de restauração da identidade africana que coexiste e marca a cultura brasileira e que desta se orgulha. Este parece ser um momento em que a história e as “estórias” parecem convergir.

Os moçambicanos têm esperança que o espírito de parceria construtiva que ressalta da ação do governo e da política de cooperação inspire a participação que importantes grupos econômicos estão assumindo nos grandes projetos de desenvolvimento. Vê o privilégio, nestes últimos dez anos, de acompanhar de perto a grande nação irmã do outro lado do mundo.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, L. F. D. Os mercadores baneanes guzerates no comércio e a navegação na costa oriental africana (século XVIII). In: **Moçambique**: Navegação, Comércio e Técnicas. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses; Rio de Janeiro: Corecon, 1999.

- BOTELHO, J. J. T. **História militar e política dos portugueses em Moçambique de 1833 aos nossos dias**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1921.
- BOXER, C. O. **O império marítimo português: 1515-1485**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- CABAÇO, J. L. **Moçambique**: identidade, colonialismo e libertação. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.
- CAPELA, J. **Donas, Senhores e Escravos**. Porto: Afrontamento, 1996
- . **Escravismo colonial em Moçambique**. Porto: Afrontamento, 1993.
- . **O tráfico de escravos nos portos de Moçambique: 1733-1904**. Porto: Afrontamento, 2002.
- CHAVES, R. **Como se o mar fosse mentira**. Luanda: Chá de Caxinde; São Paulo: Editora da UNESP, 2006.
- COSTA E SILVA, A. **O vício de África e outros vícios**. Lisboa: João Sá de Costa, 1989.
- . **A manilha e o liambo**: a África e a escravidão de 1500 a 1700. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- LOBATO, A. **Aspectos de Moçambique no antigo regime colonial**. Lisboa: Livraria Portugal, 1953.
- . **Colonização Senhorial da Zambézia e outros estudos**. Lisboa: Junta de Investigação do Ultramar, 1962.
- NEWITT, M. **História de Moçambique**. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1997.
- PÉLISSIER, R. **História de Moçambique**: formação e oposição. Lisboa: Estampa, 2000.
- RITA-FERREIRA, A. **African Kingdoms and Alien Settlements in Central Mozambique (c. 15th-17th Cent)**. Coimbra: Universidade de Coimbra, Departamento de Antropologia, 1999.
- UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE (DHUEM). DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA (DH). **História de Moçambique (parte I e II)**. Maputo: Livraria Universitária, 2000.





**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Editorial**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Njobs Comunicação**

**Supervisão**

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

**Revisão**

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

**Editoração**

Patricia Dantas

**Capa**

Renato Rodrigues Bueno

**Livraria**

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

