



IUPERJ



**CONGRESSO E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Integração Regional, Exportação de Serviços
e Desenvolvimento Econômico no Brasil**

CADERNOS NECON

SUMÁRIO

Poder Legislativo, Exportação de Serviços e seus Benefícios para o Desenvolvimento Econômico	
Fabiano Santos	2
A Importância do Legislativo Para a Promoção das Exportações	
Deputado Aroldo Cedraz	5
Demandas do Setor de Exportação de Serviços	
Benedicto Fonseca Moreira	9
O Apoio do BNDES às Exportações de Serviços	
Armando Mariante e Luiz Antônio Souza Dantas	11
As Exportações de Serviços de Engenharia no Contexto da Integração Regional: porque e como apoiar	
Lia Valls Pereira e Sérgio Gustavo	18
O Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI e a Integração Regional	
Maria da Glória Rodrigues	23
Integração da América do Sul	
Ministro Clemente Baena Soares	35
O Papel do Congresso Nacional e da Comissão de Relações Exteriores na Política de Integração Regional e de Exportação de Serviços	
Deputado André Costa	39
Algumas Observações sobre a Integração no Setor de Serviços, com Especial Ênfase no Setor Financeiro	
Sérgio Werlang	42
Comentários sobre Exportação de Serviços na Estratégia Brasileira de Integração Regional	
Ricardo Sennes	46
A América do Sul na Política Externa Brasileira	
Maria Regina Soares de Lima	52

Poder Legislativo, Exportação de Serviços e seus Benefícios para o Desenvolvimento Econômico

Fabiano Santos¹

O Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, estabeleceu com a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados um acordo para a realização de dois seminários versando sobre a legislação contemporânea na área de exportação de serviços e possíveis modos de aperfeiçoamento das políticas públicas para o setor. Através destes debates, o NECON buscou aproximar a Universidade dos órgãos decisórios importantes de nosso Legislativo a fim de fomentar a circulação e análise de informações pertinentes às questões cruciais no atual estágio de desenvolvimento econômico de nosso país. Especialistas, membros do Executivo, representantes setoriais e parlamentares foram convidados e participaram dos encontros, tendo o primeiro deles sido realizado no plenário da CREDN, sob a coordenação de seu presidente à época, o deputado Aroldo Cedraz, e o segundo, no IUPERJ. Os textos que compõem esta edição resumem o que foi discutido nos seminários. Nas próximas linhas, faço um panorama dos principais pontos abordados e as conclusões a que chegaram os participantes dos seminários.

Em países desenvolvidos, o setor de serviços representa algo em torno de 80% do PIB, havendo países nos quais ele responde por até 40% do total de exportações. O comércio em torno deste setor é o que mais cresce no cenário internacional, correspondendo a cerca de um quinto do total. Por isso, cumpre analisar em que medida a exportação de serviços pode ajudar no desenvolvimento econômico do país. Sabemos dos ganhos cambiais desta atividade e de sua correlação com o comércio de bens e mercadorias, contudo, há de se considerar meios de se dinamizá-la, incluindo-se a utilização de iniciativas governamentais como o programa especial de exportações de serviços de autoria conjunta da CAMEX e do MDIC e a plataforma de exportação de serviços de tecnologia da informática contemplada na chamada MP do Bem, cujo objetivo foi o de simplificar e desonerar as exportações desse relevante segmento.

Da mesma forma, deve ser debatido o papel do BNDES tanto no fomento às exportações de serviços, quanto nos projetos relativos à integração de infra-estrutura regional sul-americana. A integração regional, cujo significado transcende o aumento dos vínculos econômicos entre países do continente, justifica o apoio à exportação de serviços e, dentro desta, obviamente, desponta o tema das exportações de serviços de engenharia.

O apoio à exportação dos serviços de engenharia, por conseguinte, possui uma dimensão estratégica não só por gerar empregos ao longo de uma diversificada cadeia produtiva nacional, intensiva em tecnologia e conhecimento, mas sobretudo por integrar tais cadeias em escala regional. Deste ponto de vista, é preciso ter em mente que a produção e venda de tais serviços - e de bens de grande valor agregado por eles alavancados - envolvem

¹ Professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – Iuperj.

operações de largo período, pois são projetos de longa maturação e que, igualmente, requerem financiamentos de longo prazo. Em outras palavras, a dinâmica competitiva do setor de exportação de serviços de engenharia associa a venda do produto com a estruturação financeira da operação. Não é por outro motivo que a questão do financiamento de longo prazo, em países como os Estados Unidos, a França, a Alemanha e o Japão, para ficar em alguns exemplos, não é tratada como tema pertinente apenas ao setor privado da economia. Muito pelo contrário, observa-se nestas nações forte e significativa participação dos governos nos instrumentos de concessão de financiamento de longo curso. No caso do Brasil há o BNDES, o PROEX e o FGE, mas existem restrições em termos do volume de recursos ou exigências de garantias que tornam mais difícil a estruturação de operações em condições competitivas.

Mas também da perspectiva econômica, o apoio à exportação de serviços é crucial. Deste ponto de vista, é sabido igualmente que a concessão dos financiamentos para exportação de serviços produz externalidades positivas em termos de geração de emprego e de renda dentro do próprio país. No caso brasileiro, é importante notar, os financiamentos concedidos pelas agências governamentais aos serviços de exportação cobrem apenas aquisições de bens e serviços no Brasil.

Mas qual seria exatamente o papel do governo nesse apoio à exportação brasileira de serviços? É fundamental entender o papel do COFIG - Comitê de Financiamento e Garantia de Exportação de Serviço - um órgão subordinado diretamente ao conselho de ministros que compõe a CAMEX (Câmara de Comércio Exterior). O COFIG decide sobre as linhas de crédito do PROEX (Banco do Brasil), instrumento de primeira importância no financiamento e na equalização das operações de exportação. Além disso, tem a competência de examinar e enquadrar todas as operações de financiamento e de garantias aceitas pelo BNDES, sendo hoje o principal consenso em seu âmbito o de que as garantias via Convênio de Créditos Recíprocos (o chamado CCR-ALADI¹) continuam a ser de central relevância não só em projetos que envolvem exportações de serviços, projetos de integração física regional, mas mesmo na ampliação do comércio com a América do Sul. E por que o CCR é tão fundamental? Porque as empresas brasileiras possuem mais competitividade quando da utilização deste instrumento, sendo, como é, de alcance regional. Apenas os países da América do Sul participam desse convênio, por isso, a empresa brasileira se insere com mais capacidade de concorrer do que empresas alemãs, italianas ou espanholas. É relevante ressaltar que a maior parte dos países da América do Sul já concorda hoje em dar garantia de CCR para financiamentos de longo prazo e, principalmente, para os financiamentos de projetos de integração. Ainda existe alguma relutância em abrir o mercado deste tipo de financiamentos para o setor privado, isto quer dizer, importadores de setor privado. Mas, para o importador de setor público, tais financiamentos já estão sendo fornecidos dados sob esta roupagem.

¹ Convênio entre os países da Aladi (excluindo-se Cuba) e a República Dominicana que possui como objetivos básicos do Convênio: estimular as relações financeiras entre os países da região, facilitar a expansão do comércio recíproco e sistematizar as consultas mútuas em matérias monetárias, cambiais e de pagamentos. Por meio do CCR, são cursados e compensados entre os países participantes, durante períodos de quatro meses, pagamentos derivados do comércio, de bens originários e de serviços, de modo que no final de cada quadrimestre (período de compensação) transfere-se ou recebe-se apenas o saldo global do banco central de cada país com os demais. As garantias previstas pelo Convênio são as de conversibilidade das moedas nacionais a dólares dos Estados Unidos, a de transferibilidade destes através do mecanismo e a de reembolso, entre os bancos centrais, das operações cursadas pelo Convênio.

Sobre o papel do BNDES, um ponto importante diz respeito à natureza dos projetos financiados por este Banco. É preciso clareza sobre o fato de que o BNDES não financia obras no exterior, mas sim a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil. Em outras palavras, o financiamento ocorre para a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil, por brasileiros, gerando emprego, gerando renda em nosso país. Por outro lado, é certo também que a integração na América do Sul tem sido uma prioridade de apoio do Banco, tanto é assim que hoje existe um departamento específico para tratar do tema.

De um modo mais geral, o que se percebe hoje em dia é uma crescente normatização e regulamentação do comércio mundial, cuja implicação mais profunda é o crescimento extraordinário de um sistema discriminatório de preferência comercial do mundo e um destaque muito especial para as relações de serviços. Neste sentido, e dado o caráter conjuntural do crescimento do nível de exportação de *commodities*, é preciso realmente ter uma visão de política de exportação integrada, incorporando o setor de serviços de maneira mais agressiva. Um dos poucos setores que mantém um superávit na balança de serviços é justamente o setor de exportações de serviços de engenharia. Todavia, a despeito da preferência comercial desfrutada pelo Brasil na América do Sul, participamos com apenas dez por cento das exportações no continente. De novo, isto é resultado da falta de uma política de integração física da região. Sendo assim, não é exagero dizer que o problema da exportação de serviços, na qual destaco a engenharia, é de vital consequência para a relação de parceria e de integração com vistas à superação dos déficits e gargalos comuns aos países do continente Sul-americano.

O Brasil não crescerá em magnitude compatível com seu potencial se não cuidar da exportação de modo global. Particularmente relevante foi o papel da iniciativa para a integração da infra-estrutura regional lançada durante a cúpula de presidentes da América do Sul em setembro de 2000, que pretende desenvolver e integrar as áreas de transportes, energia e telecomunicações, de maneira a superar os obstáculos geográficos existentes. É importante salientar que jamais em sua história o Brasil enfrentou um jogo tão complexo de negociações comerciais como o que encara atualmente; acordos regionais, acordos bilaterais, negociações multilaterais, enfim, uma gama considerável de possibilidades e oportunidades que vai da ALCA à aproximação com a União Européia, passando pelo Mercosul e pela Comunidade Andina. A despeito do artigo 84 da Constituição da República, que assegura ao Legislativo a prerrogativa de referendar os tratados celebrados pelo Presidente, o Congresso Nacional ainda mantém uma posição marginal em relação às questões centrais de desenvolvimento ligadas ao comércio internacional. Ora por conta do período autoritário, ora devido à proeminência e eficiência do Itamaraty, o Legislativo Brasileiro tão somente aprova na grande maioria das vezes na sua inteireza aquilo que o Presidente assinou pelo mundo, raramente recusa ou questiona os acordos já celebrados. Neste sentido, o ideal seria estabelecer uma relação de parceria entre o Congresso e o MRE, para que as Casas Legislativas possam se capacitar mais sobre o tema, tornando-se assim, formuladoras de políticas de interesse das agendas nacional e regional.

A Importância do Legislativo Para a Promoção das Exportações

Deputado Aroldo Cedraz¹

O tema da política externa brasileira e da defesa nacional é tão oportuno quanto complexo. Em um contexto global, o comércio de serviço torna-se cada vez mais relevante para os países em desenvolvimento, e em um contexto regional os processos de integração alternam avanços e recuos na liberalização do comércio de bens e mercadorias. Revela-se instigante discutir o potencial dos serviços com relação à integração regional e ao crescimento econômico do Brasil. Em países desenvolvidos, o setor de serviços representa aproximadamente 80% do Produto interno Bruto – PIB, havendo países nos quais ele responde por até 40% do total de exportações. O comércio de serviços é o que mais cresce no cenário internacional, correspondendo a cerca de 1/5 do total. Embora a questão dos serviços não tenha logrado grandes avanços no âmbito da Organização Mundial do comércio – OMC, em função de sua complexidade e de sua vinculação a avanços em outras áreas de difícil discussão, a verdade é que o acordo geral sobre comércio e serviços estabeleceu um ponto de partida para as avenças regionais sobre esta matéria.

No contexto do Mercosul, o Protocolo de Montevideu incorpora conceitos, diretrizes de negociação e abordagens contemplada no General Agreement on Tariffs and Trade – GATT (Acordo Geral sobre Tarifas de Comércio). É de se esperar que essa avença regional seja mais ambiciosa, mas cumpre saber o que o comércio de serviços pode fazer pelo processo de integração da região. Na busca de respostas, há de se levar em conta os diferentes níveis da abertura de países no setor; os avanços na regulamentação da matéria, assim, como os decorrentes das Rodadas de negociações do Protocolo de Montevideu e da assinatura de instrumentos, como o protocolo sobre compras governamentais e o acordo sobre o visto Mercosul; considerar, ainda, uma estratégia que defenda, de forma harmoniosa, os interesses regionais nas negociações junto a OMC, Comunidade Européia e no contexto da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.

No âmbito interno, a despeito da recente abertura no setor de serviços financeiros e de alguns serviços públicos, constata-se o mercado relativamente fechado em decorrência das barreiras da legislação e uma conta externa de serviços comerciais absolutamente deficitária. Em razão disso, cumpre analisar em que medida a exportação de serviços pode ajudar no desenvolvimento econômico do país. Sabe-se dos ganhos cambiais desta atividade e de sua correlação com o comércio de bens e mercadorias. Contudo, é preciso considerar os meios de se dinamizar o setor, incluindo as iniciativas governamentais, como o programa especial de exportações de serviços de autoria conjunta do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CAMEX e do Comitê Executivo de Comércio Eletrônico – MDIC, e a plataforma de exportação de serviços de tecnologia da informática, contemplada na chamada MP do Bem e que busca simplificar e desonerar as exportações desse relevante segmento. Da mesma forma, deve ser debatido o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

¹ Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, da Câmara dos Deputados, no ano legislativo de 2005.

e Social – BNDES no fomento às exportações de serviços assim como nos projetos relativos à integração de infra-estrutura regional sul-americana. Por fim, em um setor em que as principais barreiras se encontram nas legislações internas faz-se necessário examinar ainda ações legislativas que possam viabilizar o crescimento do setor, notadamente no encaminhamento adequado das proposições afetas. O Brasil possui um potencial expressivo de desenvolvimento em diversos segmentos do contexto do comércio internacional de serviços. Exemplo de países em desenvolvimento, como a Índia, alerta-nos para o atraso no qual o Brasil se encontra, ao mesmo tempo em que estimula o país a ganhar cada vez mais espaço nesse seleto mercado internacional.

Espero que as discussões das questões que advirão deste encontro possam contribuir de alguma forma para formulação e implementação de uma política eficaz para o setor. Tenho a certeza de que este seminário contribuirá muito para os avanços que o país deverá enfrentar nessa área de exportação de serviços e na diversificação da sua pauta de exportações. Por outro lado, gostaria também de ainda expor um pouco das minhas idéias na visão exatamente do Poder Legislativo, não só no que diz respeito a nossa qualificada audiência, mas também em respeito aos estudantes e estagiários que compareceram a este evento em uma perspectiva de obter um maior entrosamento com o Poder Legislativo. Ressalto aqui que é importante destacar as exportações de serviço não só em relação ao desenvolvimento econômico mas também em relação ao próprio desenvolvimento regional. Particularmente, podemos mencionar o papel da iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional da América do sul – IIRSA, lançada durante a cúpula de presidentes da América do Sul em setembro de 2000, que pretende desenvolver e integrar as áreas de transportes, energia e telecomunicações na América do Sul, de maneira a superar os obstáculos geográficos existentes. O programa conta com a coordenação operacional do Banco Interamericano de desenvolvimento, o BID, da Corporação Andina de Fomento – CAF, e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Rio Prata – FONPLATA, e estão previstos inicialmente 160 projetos que demandarão investimentos superiores a 20 bilhões de dólares. É importante destacar que a isso vislumbra dois conjuntos de iniciativas: um deles é utilizado o conceito de extradesevolvimento empregado para identificar regiões da América do Sul em que grupos e projetos inter-relacionados contribuam para o desenvolvimento sustentado; outro conjunto de iniciativas focaliza projetos para a remoção de gargalos reguladores operacionais e institucionais que impedem a integração física da região. Dessa forma, o processo de integração regional representado pela iniciativa da IIRSA abrirá oportunidades importantes tanto pra o desenvolvimento regional como para a expansão de nossa exportação de serviços. Afinal, o conhecimento brasileiro em engenharia – principalmente em grandes obras – é reconhecido mundialmente.

Por fim, destaco que o Legislativo tem muito a contribuir para a promoção das exportações. Basta mencionar que, de acordo com a Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional dispor, entre outros, sobre comércio exterior, planos plurianuais, planos nacionais, regionais, e setoriais de desenvolvimento, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e sobre o sistema tributário, sendo da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre Tratados, Acordos ou Atos Internacionais que acarretem em cargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Podemos destacar, por exemplo, a apreciação pelo Poder Legislativo da Medida Provisória 252, que, entre outras, cria diversos incentivos à inovação tecnológica e também institui para as empresas essencialmente exportadoras o

Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital e, para Empresas Exportadoras, o RECAP e o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação, o REPES, voltado às empresas de desenvolvimento do software e de prestação de serviço e tecnologia da informação. Na tramitação dessa medida provisória, foi aprovado, por exemplo, o reajuste da tabela de enquadramento das micro e pequenas empresas no simples, sendo que os limites de classificação dobraram de 120 mil para 240 mil da receita bruta anual, no caso das microempresas, e de 1,2 milhão para 2,4 milhões para as pequenas empresas, ampliando assim os benefícios.

Devemos também destacar que o Poder Legislativo contribuirá com o esforço exportador, apreciando a chamada Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Basicamente este anteprojeto de lei complementar busca regulamentar dispositivos constitucionais relativos ao tratamento jurídico diferenciado, simplificar e favorecer as microempresas e também as pequenas empresas. No tocante às exportações de micro e pequenas empresas, a lei geral buscará desburocratizar e instituir incentivos fiscais que reduzem a base de cálculos dos tributos iminentes sobre as exportações, transpondo a este segmento benefícios já usufruídos pelas grandes empresas. As estimativas apontam que as micro e pequenas empresas já respondem atualmente a 99% das empresas estabelecidas, respondendo por 20% do PIB do país, o que ressalta a importância deste tipo de medida para as exportações. É importante salientar que jamais em sua história o Brasil enfrentou um jogo tão complexo de negociações comerciais como o que encara atualmente – acordos regionais, acordos bilaterais, negociações multilaterais, enfim, uma gama considerável de possibilidades e oportunidades que vai da ALCA à aproximação com a União Européia, passando pelo Mercosul e pela Comunidade Andina.

Nesse contexto, um dos fatores cruciais do sucesso reside na capacidade negociadora do país em trabalhar em diversos cenários distintos, porém totalmente complementares do ponto de vista político e econômico. Nas duas maiores potências econômicas do planeta, Estados Unidos e União Européia, os diplomatas são cercados de uma maior legitimidade em termos de negociação comercial se comparados aos diplomatas brasileiros. Em outras palavras, europeus e americanos possuem um mandato de negociador dado pelos Legislativos locais que lhes transmitem saber quais são os interesses nacionais em matéria comercial e quais os objetivos a serem alcançados pelo país no sentido de uma liberalização comercial que favoreça os seus produtos. Quanto a isso, ocorre a legitimidade dada ao negociador que se transforma em atributo fundamental de poder. Essa forma de atuação do Poder Legislativo, no nosso entendimento, orienta a atuação do diplomata, dando-lhe uma condição mais segura além dos parâmetros minimamente condizentes ao interesse nacional. Desse modo, o Legislativo atribui uma maior legitimidade ao Executivo, posto que transmite os anseios e receios dos diversos setores da sociedade envolvida na negociação. O mandato legislativo, portanto, abre as negociações comerciais à sociedade, além de aumentar o poder de barganha do diplomata à medida que lhe atribui maior legitimidade. Cabe destacar que nesse modelo proposto a legitimidade que antes era transmitida ao diplomata por intermédio das prerrogativas presidenciais agora é dada pela estrutura jurídica negociada dentro do Legislativo normalmente mais amplo, e diversa da proposta pelo Executivo. Não podemos esquecer que, no caso brasileiro, o Legislativo tradicionalmente tem se colocado ao largo das decisões em matéria de negociações comerciais. A despeito do artigo 84 da Constituição da República, que assegura à Casa o direito de referendar os tratados celebrados pelo presidente, o

Congresso Nacional ainda mantém uma posição marginal em relação às questões centrais de desenvolvimento ligadas ao comércio internacional. Ora por conta do período autoritário, ora devido à proeminência e eficiência do Itamaraty, o Legislativo brasileiro tão somente aprova na grande maioria das vezes na sua inteireza aquilo que o presidente assinou pelo mundo, raramente recusa ou questiona os acordos já celebrados. O quase monopólio do Itamaraty nas negociações comerciais do país contribui ainda mais para o isolamento burocrático das políticas comerciais brasileiras.

Demandas do Setor de Exportação de Serviços

*Benedicto Fonseca Moreira*¹

No âmbito da discussão sobre exportação de serviços, existem, no plano global, três aspectos relevantes, e que indicam a necessidade da adaptação da nossa política de comércio exterior a essa nova realidade internacional. Primeiro, a economia mundial está cada vez mais normatizada e preferencializada. Segundo, o avanço das preferências comerciais reduz a soberania dos países, que passa a ser crescentemente compartilhada, ao tempo em que aumenta o poder de competição. Terceiro, são os efeitos desse crescimento do sistema de preferências: a forte busca por tecnologias para incorporação aos produtos; e as fusões de empresas. Hoje, no mundo, fusões e acordos entre empresas são constantes e estão em crescimento. Segundo consta, mais de 60% do comércio mundial é *intercompany*, inclusive boa parte do comércio do Brasil com a América Latina. Segundo a Organização Mundial do Comércio – OMC, existem cerca de trezentos acordos preferenciais no mundo. Os países optam por esses acordos para ter mais espaço e condições de investir, absorvendo as novas tecnologias, como condição essencial à competição. Os países desenvolvidos da Europa, por exemplo, não têm mais condições de crescer horizontalmente, como o Brasil. O crescimento possível é vertical. Isto significa dizer que o crescimento econômico desses países depende, fundamentalmente, da incorporação de tecnologias, que implica desemprego. Esta é uma das razões porque os países desenvolvidos dão total prioridade à exportação de serviços, com o importante segmento gerador de empregos.

O Brasil tem capacidade de gerar muito emprego na indústria e na agricultura, porém não mais o suficiente para absorver toda a população jovem que ingressa anualmente no mercado. Quando se instala uma indústria ou se investe na agricultura, a preocupação prioritária é com a competitividade, o que induz à incorporação do que há de mais moderno em tecnologia, implicando menor utilização de mão-de-obra. A nossa legislação trabalhista e a legislação previdenciária, por outro lado, também não estimulam o maior emprego de mão-de-obra. Estas são razões principais para a importância da expansão dos serviços no Brasil, tal como já ocorre nos países desenvolvidos.

As exportações, sobretudo nos dois últimos anos, registram aumentos expressivos. A exportação é importante para o país, mas preocupante à medida que setores importantes do governo creditam esse êxito apenas a ações do governo, e não à fase demandante da economia mundial. É preciso não fugir à realidade expressa na permanência da vulnerabilidade estrutural das exportações, ainda não superadas. De um lado, mantém-se concentração das empresas exportadoras, da pauta da exportação e de mercados, não obstante a melhoria ocorrida; de outro, são muitas as barreiras internas que limitam e cerceiam a ação externa, diminuindo a auto-sustentabilidade da eliminação da vulnerabilidade. É verdade que se obteve durante três anos seguidos *superávits* em transações correntes, graças aos elevados *superávits* comerciais e ao ingresso de recursos externos. É verdade, também, que tais *superávits* são instáveis, enquanto o *déficit* nas contas serviço comercial e renda tende a crescer. Por essa razão, torna-

¹ Presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil – AEB.

se fundamental um grande esforço para ampliar as exportações de serviços, como fator estratégico para alcançar a auto-sustentabilidade dos saldos positivos em transações correntes.

A instabilidade no nível do *superávit* comercial decorre do fato de que cerca de 40% do valor da exportação brasileira advém do setor agropecuário, o qual representa apenas cerca de 3% da exportação mundial. Em máquinas, equipamentos e aparelhos, que perfazem mais de 40% das exportações mundiais, a participação brasileira é de apenas 0,6%. Esses dados indicam a necessidade de diversificar e fortalecer a estrutura da exportação de mercadorias, e incorporar definitivamente os serviços como item de importância crescente na receita cambial. A exportação mundial de serviços ultrapassa US\$ 3 trilhões, sendo que os serviços comerciais têm cerca de US\$ 1,7 trilhão. Deste total, mais de 500 milhões são de serviços de engenharia, mercado expressivo, mas com participação pequena do Brasil.

Dentro de uma visão estratégica de esforço para a eliminação do *déficit* em torno de US\$ 5 bilhões na conta de serviços comerciais, será preciso política que restabeleça a marinha mercante brasileira e elimine o *déficit* no turismo. A exportação de serviços de engenharia, por outro lado, é superavitária e está pronta para crescer expressivamente, sobretudo na América Latina, onde desfruta de vantagens naturais.

É importante ressaltar que, embora se fale muito de integração sul-americana ou comunidade sul-americana, a realidade é que há enorme barreira física separando os países, sobretudo o Brasil dos demais. A nossa participação nas importações totais da região não ultrapassa 10%. Isso se deve particularmente à precariedade da interligação terrestre, não compensada no tráfego marítimo. A interligação física é fundamental para ocupar os espaços. O centro da América do Sul é um grande vazio, cuja ocupação econômica se impõe.

Além do North America Free Trade Agreement – NAFTA, com o México e com o Canadá, os Estados Unidos concluíram acordos bilaterais com a América Central, países do Caribe e Chile. Os EUA estão negociando com a Colômbia, Peru e Equador. Com o avanço desses acordos bilaterais na região, o Brasil corre o risco de perder a oportunidade de ter maior presença econômica nesses mercados, posto que lhe falta a base de uma boa infra-estrutura terrestre, que o permita ter condições de competitividade a fim de compensar o peso da presença comercial dos Estados Unidos. É o serviço que consolida o mercado. Exportar mercadoria é algo simples com valor relativo. O grande salto de valor é o serviço direta ou indiretamente incorporado. Se o Brasil não entender a importância dos serviços na política de exportação, seja por ação autônoma, seja incorporado às mercadorias, ou ainda servindo de canal cativo, como no caso da engenharia, este haverá dificuldade para superar o caráter estrutural da vulnerabilidade externa.

O Apoio do BNDES às Exportações de Serviços

Armando Mariante¹

Luiz Antônio Souza Dantas²

O apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES às exportações de serviços vem se realizando desde 1997, no âmbito da Linha de Financiamento Pós-Embarque. Embora o termo “exportação de serviços” se aplique a uma gama bastante ampla de atividades, que englobam desde a venda no exterior de *softwares* e filmes produzidos no país até a receita obtida pelas empresas prestadoras de serviços de engenharia em seus projetos no exterior, o apoio do BNDES está concentrado neste último grupo. A maior parte dos financiamentos contratados pelo BNDES destina-se a exportações de bens e materiais produzidos no Brasil para projetos de construção pesada de grandes obras de infra-estrutura, como por exemplo a construção de aquedutos, usinas hidrelétricas, metrô, aeroportos, gasodutos, sistemas de irrigação e rodovias, projetos que necessitam de financiamento de longo prazo para sua viabilização.

No que concerne aos principais mercados de destino, destacam-se os países da América do Sul, com predominância do Equador, República Dominicana e Venezuela que juntos totalizam cerca de 90% dos financiamentos contratados.

Segundo o Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva da Indústria de Construção Civil do MDIC, o setor de serviços de engenharia abrange os seguintes segmentos:

1. Arquitetura e engenharia consultiva, que inclui a elaboração de estudos e projetos básico e executivo, estudos de viabilidade econômico-financeiros, estudos de impacto ambiental, etc. Trata-se de uma atividade de alto conteúdo intelectual, uma vez que requer profissionais qualificados.
2. Serviços auxiliares, que incluem os trabalhos acessórios à execução do projeto, tais como topografia, sondagem do solo etc. Assim como o item anterior, também possui alto conteúdo intelectual.
3. Suprimentos e logística, ou seja, a aquisição de equipamentos e materiais necessários à execução da obra.
4. Construção propriamente dita e operação assistida.
5. Gerenciamento de projetos, que corresponde às atividades de planejamento e controle da execução do empreendimento.

Para as atividades de execução de projetos, que abrangem essencialmente os três últimos segmentos listados anteriormente, a opção dos clientes, na maioria dos casos, é pela contratação de uma empresa prestadora de serviços de engenharia habilitada a oferecer uma

¹ Diretor do BNDES.

² Superintendente do BNDES.

solução completa para a realização de cada projeto. Ou seja, a empresa contratada deverá fornecer as especificações técnicas do projeto, a tecnologia de execução e os equipamentos e materiais usados na construção, além de treinamento e assistência técnica. Nestes casos, os projetos são realizados em regime *turn-key*, mediante a celebração de contratos de *Engineering, Procurement & Construction – EPC*.

Usualmente, a empresa responsável pelo empreendimento tem liberdade de escolha dos fornecedores de bens de capital, bens de consumo e materiais necessários à sua realização. No mercado internacional, verifica-se, via de regra, que as empresas de engenharia contratam fornecedores de seu próprio país para a execução dos empreendimentos. O caso brasileiro não é diferente, as empresas exportadoras de serviços de engenharia adquirem uma parcela considerável de materiais e equipamentos de fornecedores brasileiros, recorrendo a um fornecedor estrangeiro apenas quando não existe produção ou preço competitivo no país. Esta estratégia faz com que, a reboque de um projeto no exterior, seja beneficiado um número expressivo de outras empresas brasileiras subcontratadas pela empresa exportadora, a maior parte delas de pequeno e médio porte, cuja possibilidade de inserção direta no mercado internacional seria reduzida.

Um ponto que deve ser destacado em relação aos financiamentos contratados através do BNDES diz respeito à participação de bens (equipamentos e materiais) no total de exportações brasileiras, que pode variar significativamente dependendo da natureza do projeto. Observa-se, por exemplo, que projetos de construção de usinas hidrelétricas tendem a incluir um percentual maior de bens, enquanto a construção de rodovias e de sistemas de irrigação é mais intensiva em serviços.

Deve-se destacar, contudo, que independentemente do percentual de bens no total das exportações apoiadas pelo BNDES, que atualmente é estabelecido pelas Políticas Operacionais em um mínimo de 35%, o que BNDES financia é a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil. Ou seja, o BNDES financia a criação de empregos e a geração de renda no país. Apóia uma empresa brasileira vencedora de uma licitação internacional que nos solicita apoio financeiro para ela absolutamente fundamental.

Ademais, registramos que a atual administração do BNDES tem dado uma importância muito grande ao que chamamos de intangível, isto é, aquilo que está embutido no bem ou no disquete do serviço de engenharia que vai para o exterior, e que caracteriza a exportação mais nobre que um país pode fazer, que é a de conhecimento produzido no país, contribuindo para consolidar a mão-de-obra mais qualificada.

A exportação de serviços de engenharia e construção pode significar a venda a outro país de atividades intensivas em tecnologia de engenharia, cujo desenvolvimento permite que as empresas de engenharia brasileiras se mantenham competitivas. Possibilita ainda que, uma vez instaladas no país importador pelo prazo de execução da obra, as empresas adquiram conhecimento do mercado local, facilitando a prospecção de novos negócios. Se bem-sucedidos, tais projetos imprimem visibilidade e credibilidade à marca Brasil, multiplicando, inclusive, as oportunidades de participação de outras empresas brasileiras naquele mercado.

Assim, a participação em licitações internacionais é percebida pelas construtoras brasileiras como oportunidades para que, além de ampliar sua área de atuação, tenham acesso a novas tecnologias e adquiram mais experiência na execução de projetos no exterior. Além disso, a diversidade de especificações técnicas e padrões de qualidade, somada ao desafio de enfrentar concorrentes extremamente competitivos, impõem um desafio modernizador às empresas envolvidas.

Ademais, a forte presença dos governos nestes projetos abre espaço para negociações comerciais entre países que fazem parte de um mesmo bloco regional. No caso da América Latina, cabe ressaltar o exemplo da Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI, cujo Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR viabiliza a concessão de financiamentos de longo prazo entre os países membros, em condições que não poderiam ser facilmente obtidas no mercado financeiro internacional. Além do papel facilitador de mecanismos como o CCR, fatores como a identidade cultural e operacional – que facilitam a execução e o gerenciamento dos projetos em países vizinhos – também não devem ser desprezados e contribuem para dar amplitude regional à área de influência das empreiteiras.

Não procede, portanto, a afirmação de que o BNDES financia projetos no exterior em detrimento de projetos no país. Destaque-se que, em quaisquer das modalidades de apoio à exportação, os desembolsos de recursos são realizados em Reais no Brasil, não havendo qualquer remessa de divisas ao exterior, diretamente ao exportador brasileiro, com base em exportações brasileiras efetivamente realizadas e comprovadas. Cada liberação do BNDES é obrigatoriamente precedida de relatório de auditoria externa, comprovando as efetivas exportações, além do atendimento às normas estabelecidas pelo Banco Central do Brasil.

Modelos Institucionais de Apoio às Exportações

Além da qualificação técnica, um dos principais determinantes da competitividade das empresas de serviços de engenharia no mercado internacional é a capacidade de financiar seus clientes. Projetos de engenharia, via de regra, são executados ao longo de dois ou mais anos, representam investimentos elevados para os clientes e apresentam longo período de maturação. A viabilidade econômico-financeira destes projetos exige, portanto, condições compatíveis de financiamento com garantias de longo prazo. Os países desenvolvidos contam com *funding* de longo prazo e seguro de crédito à exportação.

É fato que o sistema de crédito existente no Brasil atualmente não é compatível com as necessidades de financiamento do comércio exterior. Assim, dada a inexistência de oferta de fundos de longo prazo pelo setor privado e da necessidade de aumento das exportações, torna-se fundamental o papel do Estado, provendo o financiamento e garantias de longo prazo para o setor.

Registre-se que a necessidade do apoio público no instrumento de seguros é verificada internacionalmente e decorre, em grande parte, da própria natureza dos riscos envolvidos na atividade exportadora, principalmente o risco político em cenários de longo prazo. O governo tem maior capacidade de lidar com tais riscos devido às suas melhores condições de postergar

receitas; diversificar e pulverizar riscos; pressionar, através de canais diplomáticos o cumprimento dos contratos etc.

Assim, o apoio público utilizado no Brasil, associando o financiamento e instrumentos de seguro, assemelha-se a estruturas utilizadas com êxito por diversos países. No modelo alemão, há uma seguradora, a Hermes, e um banco de desenvolvimento, este último atuante tanto no mercado doméstico quanto internacional. Da mesma forma, o Japão utiliza-se de um banco estatal, o Japan Bank for International Cooperation – JBIC, além de realizar operações de garantia, por intermédio de uma seguradora (Nippon Export and Investment Insurance – NEXI) para apoio às exportações. O US-Exim, por sua vez, é uma agência de governo que opera tanto financiamentos quanto as garantias. Da mesma forma, atuam a SACE, na Itália, a CESCE na Espanha e a COFACE na França. São as chamadas Agências de Crédito às Exportações, as "Export Credit Agencies" – ECAS. Todos esses são organismos governamentais de apoio às exportações de países desenvolvidos. Países em desenvolvimento como a Índia, Coreia, China e Ucrânia também estão criando organismos semelhantes para apoiar suas exportações através de financiamento.

Levando-se em conta que, no caso do comércio exterior, o sucesso do financiamento é fortemente dependente de fatores como custos competitivos, agilidade e flexibilidade, o apoio público deve se dar de forma independente da existência de recursos orçamentários, atualmente bastante restrita, cuja rigidez não os proveria da eficiência necessária.

Desta forma, optando-se pelo aproveitamento de instituições já existentes, o modelo brasileiro de apoio público à exportação desenvolveu-se nos últimos anos utilizando-se de bancos estatais como o Banco do Brasil e o BNDES, este último responsável pela maior parte dos financiamentos de médio e longo prazo para o setor exportador, sendo depositário, por força constitucional, de fonte não orçamentária de recursos, proveniente da arrecadação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, associados a mecanismos de seguro lastreados pelo Fundo de Garantia às Exportações – FGE.

É importante ressaltar que esses mecanismos institucionais atuam de forma complementar às linhas de bancos privados. O Brasil exporta hoje 120 bilhões de dólares por ano, e a maioria esmagadora das exportações conta com linhas de financiamento normais de bancos privados. O apoio institucional faz-se necessário naquela parcela mais sensível, de maior valor agregado, que precisa ter uma competitividade muito mais apurada no mercado internacional.

O Brasil tem tido um desempenho excepcional, sobretudo nos últimos 12 meses, em termos de exportação. Irá exportar este ano 120 bilhões de dólares; por intermédio de 20 mil empresas exportadoras em ordem de grandeza; tendo obtido uma significativa diversificação da pauta de exportações – acontecimentos e números inéditos na história.

Sistemática Operacional dos Financiamentos à Comercialização de Serviços de Engenharia e Construção - Modalidade Pós-embarque, *Buyer's Credit*

Os financiamentos à comercialização de serviços de engenharia e construção são conduzidos no âmbito da linha pós-embarque, modalidade *buyer's credit* (financiamento ao comprador), que se caracteriza pela existência de um contrato de financiamento firmado entre o importador (público ou privado) e o BNDES. Em geral, o contrato comercial entre a construtora e o importador tem sua eficácia subordinada à entrada em vigor do contrato de financiamento. Uma vez declarada a eficácia de ambos os contratos, o importador emite a “ordem de proceder” para o exportador brasileiro, que passa então a mobilizar recursos humanos, equipamentos e materiais para dar início à construção do empreendimento. Neste momento, o importador emite a primeira autorização de desembolso, a título de adiantamento contratual, que é enviada ao BNDES para ser paga ao exportador. O adiantamento contratual inicial é tipicamente da ordem de 10-20% do valor do contrato.

Iniciada a construção do projeto, o exportador, supervisionado pela entidade local fiscalizadora do projeto e pelo próprio importador, realiza medições mensais em campo, de forma a atestar o progresso das obras. Essas medições, de acordo com a seqüência de eventos prevista no contrato comercial e financeiro, dão origem a duas faturas comerciais distintas. A primeira fatura corresponde aos gastos financiados pelo BNDES e normalmente é emitida em dólares norte-americanos. Uma vez aprovada pelo importador, esta fatura é anexada à autorização de desembolso e enviada ao BNDES, viabilizando a liberação dos recursos ao exportador.

A segunda fatura diz respeito aos gastos locais, ou seja, bens e serviços adquiridos no próprio país onde o projeto está sendo executado, os quais não são financiáveis pelo BNDES. Emitida na moeda nacional do país em questão, tal fatura é paga com recursos da contrapartida local, que, via de regra, representam 15-30% do valor total do projeto.

Além da autorização de desembolso e das faturas com o aceite do importador, os desembolsos do BNDES estão condicionados ao recebimento dos relatórios de acompanhamento físico-financeiro e das exportações de bens e serviços realizadas, à entrega dos documentos comprobatórios da exportação de bens (Registros de Exportação – RE) e à entrega do Registro de Operação de Crédito – RC, retratando as condições de financiamento concedidas.

O valor a ser desembolsado pelo BNDES corresponde, portanto, ao valor de cada autorização de desembolso recebida do importador. É importante destacar mais uma vez que os recursos desembolsados pelo BNDES são integralmente recebidos pelo exportador no Brasil, em moeda nacional, e aplicados nos itens do contrato adquiridos no Brasil, tais como:

- Pagamento de mão-de-obra brasileira que, alocada no Brasil ou expatriada, recebe seu salário no Brasil. A mão-de-obra alocada no exterior recebe apenas uma parcela para sobrevivência local, suprida pela contrapartida do importador através de recursos próprios, orçamento do governo local ou recursos de outras fontes de financiamento, quando disponíveis.

- Aquisição de bens de capital e bens de consumo durável que serão incorporados ao projeto, tais como turbinas, geradores e transformadores para hidrelétricas; material rodante e sistemas de controle para metrô; tubos e bombas para sistemas de irrigação e aquedutos; etc.
- Aquisição de bens de capital para operar durante a construção do projeto, em particular, escavadeiras, caminhões, guindastes etc.
- Custeio da depreciação de máquinas e equipamentos pertencentes ao ativo da construtora e deslocados ao exterior para execução da obra.
- Pagamento de subcontratados da construtora, isto é, outras empresas de engenharia e consultores especializados de projetos necessários à implementação de tecnologias especializadas de solos, concreto armado, meio ambiente, entre outros.
- Custeio das atividades de apoio logístico no Brasil que cada projeto desenvolvido no exterior necessita manter para agenciar as atividades de *procurement*, logística aduaneira, administração de recursos humanos, planejamento, detalhamento e acompanhamento de projetos e orçamento, entre outros.
- Margem de lucro do exportador.

Além da fiscalizadora local do projeto que age em nome do contratante, o BNDES tem exigido, desde fevereiro de 2001, que o relatório de exportações de bens e serviços, elaborado pelo exportador, seja acompanhado de parecer de empresa de auditoria. Entre as funções da empresa de auditoria, pode-se destacar:

- Auditar as exportações de bens e serviços, com base em documentos fornecidos pelo exportador e pelo importador, tais como RE, faturas comerciais, RC, notas fiscais de prestação de serviços de terceiros, relação de mão-de-obra expatriada etc.
- Verificar a compatibilidade entre o relatório de progresso físico-financeiro do projeto e o relatório dos bens e serviços exportados e, em decorrência, permitir que os desembolsos do BNDES reflitam as exportações de bens e serviços realizadas.
- Manter organizados e disponíveis os documentos de exportação dos bens e serviços auditados, permitindo assim eventuais consultas posteriores ou comprovação junto ao BNDES.

As informações elencadas anteriormente são apresentadas ao BNDES pela empresa de auditoria por meio de relatórios semestrais, cuja apresentação constitui condição precedente para a realização dos desembolsos.

Concluindo, não é demais ressaltar que o BNDES não financia um projeto no exterior, assim como o PROEX. Financia as exportações e bens de serviços produzidos por empresas brasileiras e exportados. Estão sendo financiados produtos de alto valor agregado. Bens de capital, produtos manufaturados, que já representam quase 60% da nossa pauta de exportação, e serviços associados à exportação de bens, incluindo-se instalação e montagem dos próprios equipamentos, além do serviço de engenharia. Na verdade, em muitos casos o BNDES

financia uma pequena parcela dos projetos que têm sido apoiados por outros organismos multilaterais no exterior, que não exatamente o governo brasileiro.

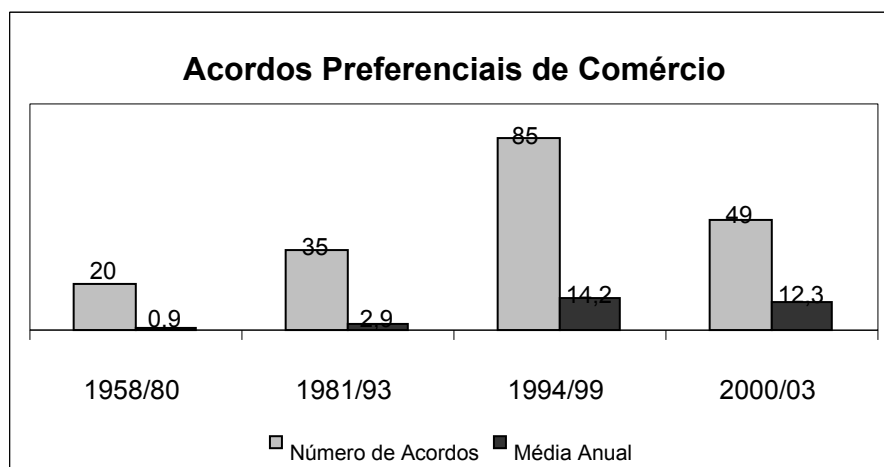
Destacamos que a integração na América do Sul é uma prioridade de apoio do BNDES. Financiar exportação de bens e serviços que contribuam para a integração regional da América do Sul é uma prioridade do Banco. Foi criado um departamento específico para tratar diretamente desse assunto, sem prejuízo do apoio que venha a ser dado a exportações relacionadas a projetos em outros países, ou mesmo a projetos realizados no país.

A carteira da América do Sul de infra-estrutura atualmente está em torno de US\$ 2,6 bilhões, incluindo operações contratadas, aprovadas e em perspectiva. As operações aprovadas para a exportação de bens e serviços relacionados à integração da América do Sul no ano de 2005 alcançaram o valor total de US\$387 milhões, contra cerca de US\$ 7 bilhões aprovados para projetos de infra-estrutura no mercado interno (R\$18,6 bilhões) no mesmo período. O apoio às exportações de serviços não se dá em detrimento do mercado interno. Pelo contrário, se o mercado interno for bastante forte, representa um diferencial de competitividade, conferindo escala para viabilizar a produção com custos competitivos internacionalmente.

As Exportações de Serviços de Engenharia no Contexto da Integração Regional: porque e como apoiar

*Lia Valls Pereira*¹
*Sérgio Gustavo*²

A preocupação do trabalho desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas foi analisar a questão das exportações de serviços de engenharia dentro do contexto da integração regional. O primeiro ponto de partida é entender o tema da proliferação dos acordos regionais. A questão de aumento dos acordos regionais não é específica de uma agenda brasileira, tampouco de uma agenda latino-americana. Se observarmos ao longo do tempo, veremos um aumento no número de acordos regionais, segundo os dados da Organização Mundial de Comércio – OMC.



O aumento dos acordos reflete motivações e estratégias políticas e econômicas dos países. Somado a isso, a proliferação dos acordos que asseguram acessos preferenciais a mercados os leva a ser um dos fatores que influenciam a concorrências das empresas no cenário internacional. Isto significa que garantir a preferência em determinado mercado passa a ser uma questão importante para se entender os movimentos atuais dos acordos regionais.

No caso específico da agenda de integração sul-americana – parte integrante da agenda brasileira –, é importante destacar os novos acordos regionais que os Estados Unidos têm feito com uma série de países latinos. Os Estados Unidos já fecharam acordo com a América

¹ Professora do Instituto Brasileiro de Economia – IBRE, da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

² Coordenador da FGV Projetos.

Central, República Dominicana e Chile e estão em negociação para um possível acordo de livre comércio com a Colômbia, Peru e Equador. Este é um tema importante, uma vez que os acordos americanos – diferente dos acordos de livre comércio realizados entre os países sul-americanos – são amplos e tratam da questão dos serviços, de investimento, propriedade intelectual, compras governamentais etc. Discutir a questão da agenda política presente nos acordos comerciais não é pertinente ao tema em questão. As observações realizadas visam somente chamar a atenção para o fato de os acordos serem importantes como estratégias de concorrência e, logo, influenciarem a competitividade das empresas nacionais no mercado internacional.

O segundo ponto é a realização de acordos como fator propiciador da internacionalização das empresas nacionais e do aumento do investimento intra-regional. Se pensarmos um pouco no caso do Mercosul, veremos que se trata de uma questão crítica. O histórico do Mercosul sugere que, se a integração fica restrita ao âmbito comercial, há sempre um potencial de contenciosos que fragilizam o processo de integração. O Brasil é um país cuja estrutura produtiva e de vantagens comparativas em relação aos nossos parceiros da América do Sul tende a registrar saldos superavitários na balança comercial, isoladas a influência de fatores macroeconômicos conjunturais, como câmbio valorizado e diferenças no ritmo de crescimento econômico. Logo, como incrementar e consolidar as relações comerciais é um tema fundamental na agenda de integração do Brasil com seus parceiros sul-americanos.

A partir dessa constatação, é preciso entender que a agenda da integração sul-americana não é simplesmente uma questão de comércio. O objetivo da integração não é apenas aumentar fluxos de comércio. É preciso que se descubram também outros caminhos que permitam consolidar a integração sul-americana. A presença de empresas brasileiras nos territórios dos parceiros sul-americanos e também de empresas desses países no Brasil é um dos instrumentos que permite consolidar os interesses regionais. É preciso que se tenha a clareza de que integração envolve diferentes dimensões para o aumento de vínculos econômicos. E, expandindo um pouco mais esses pontos, pensamos dentro dessa agenda em um tema que une todos os países – não é um ponto de conflito e, ao mesmo tempo, é importante para a internacionalização das empresas brasileiras —, a questão da integração da infra-estrutura física e energética da América do Sul.

Na questão da integração da infra-estrutura, certamente desponta o tema das exportações de serviços de engenharia, que norteou o estudo – isto é, a procura de pontos não contenciosos dentro da integração e que contribuam para a consolidação da integração.

O tema da integração física, um ponto não contencioso, já está presente na agenda sul-americana através da Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana – IIRSA. A partir da identificação do tema da construção da infra-estrutura física com a consolidação do processo de integração sul-americana, o estudo destacou as seguintes questões:

A primeira remete ao tema da importância das empresas nacionais no processo de integração. No caso, sob a ótica brasileira, questiona-se qual é o papel das empresas brasileiras de serviços de engenharia nesse processo. O setor de serviços de engenharia do Brasil possui indicadores de vantagens competitivas no mercado internacional. No entanto, entre os fatores

de concorrência é destacado o tema do financiamento, no qual foram identificados gargalos, do ponto de vista do Brasil.

A segunda questão analisa se a integração regional justifica medidas de apoio ao governo e quais são elas. Apoio governamental para empresas do ponto de vista da lógica econômica é apoiar quem é eficiente, e não o contrário – apoiar quem é ineficiente. Quer dizer, faz sentido, apoiar setores que são competitivos e por uma série de outros fatores não podem exercer, plenamente, a sua competitividade. O escopo deste trabalho foi mostrar quais foram os desafios especificamente dentro do tema da integração para as empresas de serviços de engenharia.

A terceira questão analisa qual seria uma agenda de apoio ao programa de exportação de serviços de engenharia. Desta forma, objetivou-se saber qual seria a agenda para um programa de exportação; se a empresa é competitiva – a resposta é positiva; quais seriam os obstáculos que impediriam sua maior atuação no comércio internacional, em especial na América do Sul. Uma das questões fundamentais ressaltada foi a de *project finance*, que engloba os mecanismos de garantia e financiamento. Assim, a agenda proposta é constituída de três elementos: mecanismos de garantia; financiamento (*funding*); e apoio a projetos básicos.

Na questão das garantias, o atual modelo brasileiro foi criado, em 1997, com a instituição da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE, que é uma empresa privada. No ano de 1999, foi introduzido o Fundo de Garantia às Exportações – FGE, com aporte de recursos do governo, o que viabilizou financiamentos de longo prazo. O FGE cobre as exportações de bens de capital e serviços. A proposta é aumentar o volume de recursos para o FGE, a fim de expandir o volume de financiamentos. Quando se faz essa proposta, questiona-se se eles seriam ou não recursos do governo; qual seria o benefício; qual seria o custo dessa história. Um ponto importante é pensar sobre esse assunto que permitiria, pelas razões já expostas, incrementar o volume de financiamentos e, logo, das exportações de serviços, cujos impactos positivos para a economia brasileira já foram analisados.

Um outro ponto fundamental é a atuação pró-ativa do Brasil na busca de maior engajamento nos países no Convênio de Créditos Recíprocos – CCR através dos seus Bancos Centrais. O que é o CCR? Esse mecanismo foi criado em 1982 no âmbito da Associação Latina Americana de Integração – ALADI com o intuito de permitir o aumento do comércio da região. É um convênio subscrito pelos Bancos Centrais (atualmente são doze), através do qual são cursados e compensados entre eles pagamentos derivados do comércio dos países-membros. No final de cada quadrimestre (período de compensação), transfere-se ou recebe-se apenas, segundo resulte deficitário ou superavitário, o saldo global do Banco Central de cada país com o resto. Dessa forma são economizadas divisas em moeda forte, um recurso muitas vezes escasso na região, e se viabiliza o aumento do comércio. Quem dá a garantia nesses convênios são os Bancos Centrais.

Por uma série de razões, que não cabem ser detalhadas aqui, o Brasil, no ano 2000, restringiu esse mecanismo para operações de menor prazo (já houve modificações nesse quadro). Mas, no caso brasileiro, quando um dos grandes atores dentro do comércio da região (líderes) coloca algumas restrições na utilização do mecanismo, isso faz com que os outros

Bancos Centrais adotem uma atitude mais cautelosa. A proposta para o Brasil exercer um papel mais ativo nessa questão traduz-se em uma agenda de negociações com os Bancos Centrais da região para a ampliação do uso do mecanismo.

Por último, ainda no âmbito do tema das garantias, o trabalho ressaltou a questão de reavaliação de critérios nas análises de risco. Exigi-se mais garantia de quem tem o risco maior. Se alguém achar que uma determinada empresa ficará inadimplente frequentemente, o volume de garantias será muito maior. O que se observa, olhando um pouco o histórico dessa questão das garantias no âmbito da América do Sul, é que existe certa inércia, em termos de reavaliação de critérios, o que é natural. É fato que o volume de exportações está crescendo no comércio intra-sul americano. No entanto, analisando o panorama histórico da região, constata-se que esse é um negócio ainda relativamente desconhecido para alguns agentes privados financiadores, em especial se pensarmos no estoque de informações sobre as condições específicas de cada região do país. Logo, a tendência é ter uma atitude mais cautelosa, colocando-se o risco em um patamar muito elevado. O que se está propondo aqui é a necessidade de reavaliação dos critérios de análise de risco. A reavaliação do ponto de vista técnico permite um aumento das garantias e, portanto, dos volumes de financiamento. Por exemplo, é comum a reclamação, quando as agências internacionais fazem o *rating* – a classificação do risco país –, da falta de um maior conhecimento sobre as mudanças nas condições brasileiras, que levam as agências muitas vezes a sobreestimarem o risco Brasil. É preciso destacar o histórico já existente do CCR que reflete, em parte, a experiência das relações comerciais entre os parceiros sul-americanos, e que mostra pouquíssimos casos de “sinistros” e *default*.

A discussão da agenda seria a classificação de risco com base na análise efetiva de risco de projeto, por setor e país, considerando o histórico de “sinistros”. A nossa proposta é, portanto, analisar esse tema de uma forma técnica e avaliar de que forma essa revisão irá permitir uma oferta mais flexível de garantias e, logo, ampliação de financiamentos.

Em suma, está se propondo a criação de um fundo de garantia para projetos de integração da infra-estrutura regional, em que se ressaltam as questões de possíveis novos aportes para o fundo, à reavaliação de critérios de risco e o papel do CCR. Gostaria de esclarecer por que a questão do CCR é importante. Quando se faz uma operação via CCR, a questão do risco em relação aos países torna-se menor, pois os Bancos Centrais assumem o risco soberano do outro país. Logo é importante que o CCR tenha uma inter-relação com a questão do fundo de garantia. Com isso, aumenta-se a garantia e, conseqüentemente, os financiamentos. É preciso, entretanto, a realização de estudos para que se avalie de forma técnica os instrumentos necessários para a criação do fundo regional de garantias e, de forma mais ampla, de um fundo regional de financiamento para projetos de infra-estrutura regional.

No âmbito do Mercosul, criou-se o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM, porém este é ainda é muito pequeno. O FOCEM tem uma agenda muito extensa no que diz respeito às dificuldades estruturais, a qual envolve até mesmo questões de distribuição de renda, de pobreza etc. – por isso a importância de se refletir sobre um fundo específico para a questão da integração física da região sul-americana.

O outro ponto da agenda é a questão do apoio aos projetos básicos. O que é isso? Em qualquer projeto de engenharia, é preciso que se especifique antes como este será feito. Quem faz o detalhamento do projeto tem uma vantagem grande em qualquer concorrência internacional, pois, à medida que o detalhamento é realizado, são especificados os equipamentos e os serviços que serão utilizados. O que se observou também é que vários países, a exemplo do Canadá, financiam a “fundo perdido” para as suas empresas a questão do detalhamento dos projetos. A nossa proposta é que se reflita um pouco sobre essa questão.

Uma parceria entre a Financiadora de Estudos e projetos – FINEP, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, empresas e universidades seria uma proposta. Estimula-se o conhecimento através do financiamento de projetos nas universidades em parcerias com as empresas e se garante a apresentação de propostas que irão beneficiar as empresas brasileiras fornecedoras de equipamentos e insumos para os projetos de exportações de serviços de engenharia. Fora isso, quando se está falando desses projetos de consultoria o apoio do governo é também estratégico em termos diplomáticos. Sabe-se que nas grandes obras de infra-estrutura a participação dos governos através da diplomacia econômica é importante.

O título de nossa apresentação foi “As Exportações de Serviços de Engenharia no Contexto da Integração Regional: Por que e como Apoiar”. Em outras palavras, por que o governo deve apoiar? A idéia desenvolvida está relacionada à importância do projeto de integração regional, das externalidades criadas pelas exportações de serviços de engenharia e dos fatores que influenciam a concorrência das empresas de engenharia no comércio mundial. Adiciona-se um ponto. Independentemente de acordos regionais, a construção da infra-estrutura sul-americana é decorrência natural do desenvolvimento da região, onde poderão ou não participar empresas brasileiras. Já foi ressaltada por um dos palestrantes a importância das negociações sobre a abertura do comércio de serviços no âmbito da OMC. As empresas brasileiras de serviços de engenharia podem, hoje, ter vantagens no mercado sul-americano. Porém, nada garante que, se não houver uma estratégia clara de inserção, as empresas espanholas, chinesas possam ficar muito mais ativas nesses mercados e, inclusive no mercado brasileiro.

O Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI e a Integração Regional

Maria da Glória Rodrigues¹

Como representante do Comitê de Financiamento e Garantia de Exportações – COFIG, órgão integrante da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, destaco neste painel a atuação do governo brasileiro no apoio às exportações de alto valor agregado, como máquinas, equipamentos, aeronaves e serviços de engenharia. Intento aqui descrever um pouco do que estamos fazendo e dos resultados que estamos alcançando.

O COFIG é um colegiado, com sete representantes titulares e sete suplentes, indicados nominalmente por Resolução CAMEX, com a competência de examinar e enquadrar as operações de financiamento e garantia com recursos orçamentários do Programa de Financiamento às exportações – PROEX e do Seguro de Crédito às Exportações, bem como as operações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que necessitem de suporte adicional desses orçamentos. Participam, também, das reuniões do COFIG, representantes do Banco do Brasil, do BNDES, do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE, como agentes dessas operações.

O Comitê analisa as propostas apresentadas pelos exportadores e avalia qual a medida justa de apoio governamental, necessária para permitir a efetiva competitividade da empresa brasileira, no mercado externo. Examina, ainda, a contrapartida desse apoio, ou seja, qual a contribuição dessa operação no desenvolvimento tecnológico, na abertura de mercados ou na política de integração regional, que são os principais objetivos desses programas.

Outro aspecto relevante da avaliação do COFIG é o exame das garantias que estão sendo oferecidas pelo importador, de forma a preservar o retorno dos recursos orçamentários. E, finalmente, qual a possibilidade de essa exportação obter financiamento, diretamente, do mercado financeiro internacional, sem a interveniência do recurso público.

Em resumo, o COFIG administra esses orçamentos, direcionando-os para as operações que dependam de apoio governamental para se viabilizarem, que tenham garantias efetivas de pagamento e tragam benefícios adicionais para o país. Todas as decisões do COFIG são tomadas por consenso entre seus membros, e as diretrizes e critérios para o enquadramento das operações são deliberadas pelo Conselho de Ministros da CAMEX. Entre as deliberações é de se destacar a relevância do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI-CCR como principal instrumento para a ampliação do comércio com os países da América do Sul e, em especial, para a viabilização dos projetos de integração física regional.

Para demonstrar a importância desse mecanismo, recorro a dados que tenho coletado nos vinte anos de experiência profissional – resultados de avaliações pessoais, no Banco

¹ Assessora Especial da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX.

Central do Brasil, no Ministério da Fazenda e na CAMEX, participando de negociações bilaterais e multilaterais com países da ALADI.

Em primeiro lugar, é necessário contextualizar o CCR no âmbito dos acordos governamentais. Falar em acordos significa falar em concessão de preferências. Este é o principal objetivo de um acordo, estabelecer um tratamento preferencial.

Até pouco tempo atrás, era possível discutir integração regional apenas através de preferências tarifárias. Mas, hoje, isso já não é suficiente. Diversos países da América do Sul estão negociando também preferências tarifárias com países extra-regionais, como o bloco do North America Free Trade Agreement – NAFTA, a China e outros.

Para avançar na integração, o que o Brasil tem para oferecer aos países da região é a preferência na concessão de financiamentos de produtos de alto valor agregado ou para a execução de projetos prioritários para nossos parceiros da América do Sul. Em troca, queremos uma garantia que também seja preferencial e que permita às empresas brasileiras uma maior competitividade, em relação às suas concorrentes extra-regionais. São esses dois aspectos que pretendo examinar.

O que é CCR?

O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI-CCR funciona como uma câmara de compensações de débitos e créditos, de operações realizadas por instituições financeiras autorizadas a operar nesse mecanismo, entre 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

O convênio foi assinado em 1965, no âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, portanto, na vigência de um projeto de integração muito ambicioso para aquela época. O livre trânsito de mercadorias pressupõe o livre trânsito de moedas. Como os 12 países tinham economias completamente diferentes e paridades cambiais diversas, surgiu a necessidade de um acordo específico dos Bancos Centrais.

O CCR não pode ser avaliado apenas como um acordo de Bancos Centrais. Trata-se de um acordo de governos, operado pelos seus Bancos Centrais. E a razão disso está no fato de a maioria dos Bancos Centrais desses países terem o monopólio das reservas em moeda forte. Enquanto os países da América do Sul não tiverem um mercado de câmbio livre, os Bancos Centrais terão que cumprir esse papel. Mas o conceito do Convênio advém de um instrumento de política de integração. Ele fez parte da ALALC, foi absorvido pela ALADI e está incluído nos objetivos da Comunidade Sul Americana de Nações.

Todos os governos da região têm consciência de que nenhum outro agente de mercado pode assumir esse papel, e as restrições postas pelos Bancos Centrais à utilização do CCR estão muito mais relacionadas a problemas internos desses países com seu sistema bancário do que em função das relações com os outros Bancos Centrais. É importante ressaltar que, nesses

40 anos, nenhum país pediu se desvinculou do CCR, e o regulamento do Convênio permaneceu sem nenhuma alteração durante todo esse período.

Os países têm autonomia para estabelecer políticas cambiais e de comércio exterior de forma soberana, sem que isso implique em qualquer negociação com seus parceiros do CCR. Isso explica a permanência desse mecanismo. Um Banco Central pode estar aplicando restrições ao uso, enquanto outros estão com obrigatoriedade de curso de todas as operações no CCR e, ainda assim, as compensações quadrimestrais vêm ocorrendo, normalmente, sob o mesmo Regulamento, durante os últimos 40 anos.

Para facilitar a análise da “Estatística histórica do uso do Convênio”, que é divulgada pela ALADI, agrupei os valores por décadas, conforme se pode observar no Quadro nº 1.

Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR						
Estatística histórica do uso do Convênio						
	em US\$ milhões					
	Transferências antecipadas (1)	Divisas transferidas (2)	Operações cursadas (3)	% (2/3)	Importações intra-regionais (4)	% (3/4)
1966-80	1.502,1	8.425,0	35.985,9	23,4	54.919,0	65,5
1981-90	2.802,3	19.933,1	80.146,8	24,9	96.375,0	83,2
1991-00	28.826,3	34.641,0	94.551,9	36,6	338.880,6	27,9
2001-04	3.573,5	4.262,6	5.495,0	77,6	192.564,2	2,9
TOTAL GERAL	36.704,2	67.261,7	216.179,8	31,1	682.738,8	31,7

Fonte: Aladi

Quadro nº 1

Começo chamando a atenção para o total. Foram quase US\$ 220 bilhões de operações cursadas no CCR, para uma transferência líquida de divisas da ordem de US\$ 67 bilhões. O conjunto de países do CCR economizou, nesses 40 anos, US\$ 150 bilhões, em divisas. Isso significa que quase 70% das operações cursadas no CCR foram compensadas entre os Bancos Centrais, através de débitos e créditos multilaterais. Uma poupança de reservas, em moeda forte, muito significativa para a economia desses países.

Mas é importante examinar esse quadro fazendo uma relação de causa e efeito, para perceber o papel do CCR como uma ferramenta eficaz de política econômica e comercial. Os Bancos Centrais utilizaram o CCR com objetivos diferentes, dependendo do momento econômico que a região estava vivendo no seu conjunto ou isoladamente por cada um dos países.

No primeiro período, de 1966 a 1980, ainda na vigência da ALALC, serviu de estímulo ao crescimento do comércio intra-regional, com 65% das importações cursadas através desse mecanismo. Nessa época, o objetivo dos governos, ao estimularem o uso do CCR, não era de economizar divisas. O conjunto dos países da América do Sul estava vivendo um momento de “fartura de recursos externos” e o que se pretendia era criar um ambiente de confiança entre os agentes de comércio exterior, bancos e empresas, para que explorassem o potencial de negócios regionais.

Na década de 1980, o cenário mudou completamente. A ALALC transformou-se em ALADI, e a América do Sul viveu sua maior crise financeira. Foi a famosa década da dívida externa. O CCR tornou-se a melhor ferramenta de administração de reservas. A maioria dos Bancos Centrais colocou nas suas normas cambiais a obrigatoriedade de pagamentos através do CCR. O volume de importações intra-regionais cursadas nesse mecanismo atingiu picos de 92%, ficando na média do período em 83,2%. Foram US\$ 80 bilhões de operações, com US\$ 20 bilhões de divisas transferidas.

No auge da crise da dívida externa, os países conseguiram suprir suas necessidades de importações e, ainda, economizaram US\$ 60 bilhões. Quanto custaria para esses países, em moratória e com renegociação de dívidas com organismos e bancos internacionais, captar esses recursos no mercado financeiro?

A partir de 1990, esse quadro, novamente, se modifica. A maioria dos países já havia equacionado suas dívidas e estava retornando aos mercados. Por outro lado, e em consequência dos acordos com o FMI, o sistema financeiro desses países estava sendo reformulado, com os Bancos Centrais assumindo maior autonomia operacional e se restringindo a execução de funções típicas desses órgãos, como controle da moeda, fiscalização do sistema financeiro e controle da inflação. As outras atividades que estavam vinculadas aos Bancos Centrais da região foram sendo repassadas aos Ministérios da Fazenda, Bancos de Desenvolvimento ou de Comércio Exterior. Além disso, houve um movimento de maior flexibilidade para a abertura de instituições bancárias internacionais, criando um mercado financeiro mais sofisticado, com correspondentes em diversos países.

Esses e outros fatos correlatos levaram a uma avaliação equivocada, de que não haveria mais necessidade do CCR. Que o “mercado” poderia resolver tudo. A primeira medida adotada pelos países foi acabar com a obrigatoriedade de pagamentos no CCR, que passou a ser opcional. Criou-se a falsa ilusão de que os países não precisavam mais “economizar divisas”, porque as captações de mercado, as privatizações e até os empréstimos de organismos resolviam os balanços de pagamentos. Essa confusão, entre disponibilidade em moeda forte e reservas, afetou não só o CCR, mas o próprio conceito de abertura de mercados para exportações. Os Bancos Centrais passaram a considerar o comércio exterior como um “problema” dos Ministérios da Fazenda, e não como política de governo.

A consequência dessa avaliação equivocada, em relação ao CCR, foi uma queda das operações para menos de 30% do comércio intra-regional. Ainda assim, para um volume de US\$ 94 bilhões de operações cursadas, foram transferidas apenas US\$ 34 bilhões em divisas. Mesmo sem representar um objetivo para os Bancos Centrais, eles economizaram outros US\$ 60 bilhões.

Em maio de 2000, o Banco Central do Brasil, acompanhando uma posição iniciada pela Argentina, proibiu todas as operações no CCR, de importações e exportações, com prazos de financiamento superiores a 360 dias, com a alegação de que não era papel de Banco Central oferecer garantias ao comércio exterior. Que os volumes de operações através do CCR eram muito pequenos, em relação ao total de exportações e não se justificava a manutenção desse modelo, que traria embutido um risco contingente para o Banco Central. Essas restrições acabaram contaminando quase todos os outros Bancos Centrais da região, que passaram a legislar com sérios controles e proibições ao uso do CCR.

Essas medidas, do lado brasileiro, só foram revertidas em 2003, e a consequência está refletida no Quadro nº 1. De 2001 a 2004, somente 2,9% do comércio intra-regional foi cursado no CCR.

O CCR e as Exportações Brasileiras

A partir das restrições colocadas pelo Banco Central do Brasil, a CAMEX passou a examinar o comportamento das exportações brasileiras para os países da América do Sul, as alternativas de garantias para os financiamentos do PROEX e do BNDES e a importância do CCR para a integração regional.

O Brasil é o único país da América do Sul que tem programas de financiamento de exportações de longo prazo, com recursos orçamentários, em moeda local. E para esse mercado, o que se vende é produto de alto valor agregado, máquinas, equipamentos e serviços – produtos que dependem de financiamento.

Todos os nossos concorrentes, de países desenvolvidos, têm os mesmos produtos e serviços. Na verdade, o que se exporta nesses setores é o “pacote financeiro”, porque a maior parte da oferta mundial de produtos de alto valor agregado é produzida por empresas multinacionais. O diferencial, entre as subsidiárias dessas multinacionais, para atingirem os mercados importadores, está na oferta de financiamentos. Como o custo das garantias é um forte componente desse preço, o CCR passou a representar um fator importante de competitividade para as empresas brasileiras. O CCR é uma garantia regional, não necessita de confirmação de banco de 1ª linha e tem custos bem mais baixos do que as garantias exigidas pelos exportadores extra-regionais.

Podemos constatar o efeito do CCR nas exportações brasileiras, através dos dados que estão colocados no Quadro nº 2, com os créditos do PROEX e do BNDES. Como base de avaliação do comportamento das operações no CCR e da participação brasileira nesse mercado, comparamos uma série histórica de 10 anos, que é o prazo médio dos financiamentos PROEX e BNDES, com os próximos 14 anos, que refletem o estoque de operações vincendas.

De 1995 a 2004, o BNDES e o PROEX receberam, através do CCR, créditos de US\$ 3 bilhões. Foram pagamentos de parcelas anuais de diversos financiamentos de exportações de bens e serviços, para todos os países membros do Convênio. Todos esses pagamentos foram

efetuados sem nenhum atraso, sem inadimplências, o que significa que foram operações sem riscos para os orçamentos do PROEX e do BNDES.

Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR							
Créditos Brasileiros							
em US\$ milhões							
	BNDES	PROEX	TOTAL		BNDES	PROEX	TOTAL
1995	69,4	197,3	266,7	2005	114,0	25,8	139,7
1996	138,6	161,3	300,0	2006	109,3	21,2	130,5
1997	208,7	149,0	357,6	2007	87,9	20,2	108,1
1998	259,4	136,2	395,5	2008	102,6	19,1	121,7
1999	276,7	140,7	417,4	2009	99,9	14,3	114,2
2000	299,9	122,9	422,8	2010	91,2	5,3	96,5
2001	215,2	95,7	310,9	2011	71,1	0,2	71,4
2002	176,2	83,0	259,3	2012	61,4	0,0	61,4
2003	154,8	33,4	188,2	2013	43,6	0,0	43,6
2004	121,5	35,9	157,4	2014	35,7	0,0	35,7
				2015	20,0	0,0	20,0
				2016	18,8	0,0	18,8
				2017	17,5	0,0	17,5
				2018	8,3	0,0	8,3
Quadro nº 2							
TOTAL	1.920,5	1.155,4	3.075,9	TOTAL	881,2	106,2	987,4

Esse relatório recente (1995/2004) apenas confirma o histórico dos 40 anos do CCR. Risco Zero de inadimplências, moratórias ou redução de dívidas. Todas as compensações entre Bancos Centrais foram, integralmente, liquidadas. Poderíamos concluir que o Brasil teria condições de manter financiamentos de exportações para esses países que gerassem, no mínimo, os mesmos fluxos médios de US\$ 300 milhões/ano de pagamentos no CCR, porém, não foi o que aconteceu. Com as restrições colocadas pelos Bancos Centrais em maio de 2000, perdemos, pelo menos, US\$ 2 bilhões de exportações de máquinas, equipamentos e serviços para a região, de 2000 a 2003. Os créditos vincendos, do PROEX e do BNDES, para os próximos 14 anos, de 2005 a 2018, refletem essa perda, não chegam a US\$ 1 bilhão. Nos dez anos passados, recebemos US\$ 3 bilhões.

A reflexão sobre esses dados é importante para que se compreenda melhor o CCR como ferramenta de integração regional, podendo desempenhar papéis diferentes em cada momento econômico. Hoje, para o Brasil, ele não é mais um instrumento para economizar divisas, mas uma garantia de pagamentos. A avaliação de risco-país na concessão dos créditos é completamente diferente, se a operação tiver garantia do CCR.

Apesar do crescimento apresentado pelas economias da região e de termos superado a expectativa de uma nova crise da dívida, com a abrangência dos anos 1980, isso não significa que os países deixaram de ter riscos isolados. Dificilmente a moratória de um país contaminará toda a região. Mas, na avaliação para concessão de créditos novos, é recorrente a “lembrança” dos riscos de inadimplência. Por essa razão, é esclarecedor o Quadro nº 3, que

traz o demonstrativo dos pagamentos ao BNDES e ao PROEX, dos países que, mais recentemente, estiveram em moratórias de suas dívidas.

Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR			
Moratórias recentes na América do Sul x CCR			
em US\$ milhões			
EQUADOR	BNDES	PROEX	TOTAL
2000	33,8	58,3	92,0
2001	37,6	40,3	77,9
2002	44,7	35,4	80,1
TOTAL	116,0	134,0	250,0
ARGENTINA	BNDES	PROEX	TOTAL
2001	79,0	20,1	99,1
2002	56,1	14,7	70,9
2003	41,0	5,0	46,0
2004	30,2	3,4	33,6
TOTAL	206,3	43,2	249,5

Fontes: BNDES e BBI/PROEX Quadro nº 3

O Equador, de 2000 a 2002, suspendeu todos os pagamentos externos, inclusive com organismos e recorreu ao Clube de Paris, para renegociar suas dívidas e contratos governamentais. Nesse mesmo período, o BNDES e o PROEX receberam US\$ 250 milhões. Todos os seus créditos estavam no CCR e foram liquidados integralmente nas datas de vencimentos originais. Nem uma parcela sequer foi incluída nos Acordos do Clube de Paris. É válido ressaltar que os créditos BNDES e PROEX são contratos governamentais, recursos públicos, portanto, elegíveis para o Clube de Paris. A diferença é que, no CCR, foram pagos por compensação multilateral de créditos e débitos, entre os Bancos Centrais. Como não ficavam vencidos, não poderiam ser incluídos nos acordos do Clube de Paris.

A Argentina é um outro exemplo a ser examinado. De 2001 a 2004, o BNDES e o PROEX receberam todos os seus créditos, também ao redor de US\$ 250 milhões, que estavam vinculados ao CCR. Porém, no mesmo período, mais de US\$ 1,5 bilhão foram incluídos na moratória, porque não tinham aval para curso no CCR. Uma pequena parte desses valores tinha garantia do Seguro de Crédito à Exportação, que é um orçamento público do Tesouro Nacional. Quem pagou a dívida dos importadores argentinos, para o BNDES e o PROEX, foi o próprio Tesouro Nacional com recursos do Fundo de Garantia às Exportações. Como a grande maioria desses créditos era do setor privado brasileiro e as empresas haviam exportado sem nenhuma garantia, confiando na prioridade da integração, amargaram enormes prejuízos.

Tudo isso comprova que prioridade não é discurso. Prioridade é acordo, contrato. Se a integração é importante, se o Brasil pode ser o grande financiador dessa integração, o que estamos negociando com nossos parceiros regionais, a partir de 2003 é, exatamente, essa troca de preferências: a prioridade do crédito, com linhas mais vantajosas do que qualquer outro

agente do mercado pode oferecer, inclusive dos organismos multilaterais e, em troca, uma garantia efetiva de pagamentos, como o CCR.

Todo esse esforço do governo brasileiro recompôs o que consideramos ter perdido no passado recente. O COFIG já aprovou financiamentos de exportações brasileiras de US\$ 2,4 bilhões, para projetos de integração regional. A maior parte dos países da América do Sul revisou suas restrições e aprovou a concessão de garantias do CCR, para os financiamentos brasileiros. Ainda existe alguma relutância para a utilização plena do CCR nas operações do setor privado. Mas para o setor público, nos projetos relacionados com a integração física, que estão priorizados na Comunidade Sul Americana de Nações, os governos desses países estão concedendo a garantia do CCR.

O segundo passo importante, para viabilizar essas operações, foi a aproximação do governo brasileiro com a Corporação Andina de Fomento – CAF, que, por ser uma alternativa regional, tem sido parceira na montagem de algumas estruturas financeiras para essas obras de integração. Como a CAF é um organismo multilateral, possui *status* de credor preferencial e isso traz segurança para o governo brasileiro, na concessão dos financiamentos.

Os Quadros 4, 5 e 6 relacionam os principais projetos aprovados pelo COFIG, obras que vão viabilizar a integração física regional. São exportações brasileiras de bens e serviços, que terão efeito multiplicador no desenvolvimento desses países e que permitirão que muitas outras exportações sejam realizadas, através das estradas de ligação entre os países. O Brasil, com a Estrada Interoceânica, constrói uma saída para o Pacífico e abre uma nova fronteira de desenvolvimento no norte do país, com muitas oportunidades de investimentos para o setor privado.

Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG			
<u>Principais projetos aprovados</u>			
País	Projeto	Exportações (US\$ milhões)	Financiamento/ Garantia
Argentina	Gasoduto Sul e Norte	237,0	BNDES/CCR
Bolívia	Rodovia Tarija-Bermejo	214,9	PROEX- Financiamento/CAF
Bolívia	Corredor interoceânico	220,0	PROEX- Financiamento/CAF
Chile	Linha 2 do metrô de Santiago	33,2	BNDES/SCE
Equador	Aeroporto de Tena	50,5	BNDES/CCR

Quadro nº 4

Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG			
País	Projeto	Exportações (US\$ milhões)	Financiamento/Garantia
Equador	Hidrelétrica de San Francisco	242,9	BNDES/CCR
Equador	Hidrelétrica Toachi Pilaton	180,5	BNDES/CCR
Paraguai	Rodovia Ruta nº 10	57,7	BNDES/CCR
Peru	Eixo interoceânico – 1.009 km	490,0	PROEX- Financiamento/CAF/ SCE/Banco 1ª linha
Rep. Dominicana	Aqueduto Linha Noroeste	129,0	BNDES/CCR
Rep. Dominicana	Hidrelétrica Pinalito	101,4	BNDES/CCR

Quadro nº 5

Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG			
País	Projeto	Exportações (US\$ milhões)	Financiamento/Garantia
Rep. Dominicana	Ampliação do Projeto Aqueduto	63,8	BNDES/CCR
Uruguai	Termoelétrica de San José	66,0	BNDES/CCR
Venezuela	Sistema de irrigação El Dilúvio	113,8	PROEX- Financiamento/SCE
Venezuela	Hidrelétrica La Vueltosa	121,0	BNDES/CCR
Venezuela	Linha III do metrô de Caracas	78,0	BNDES/CCR
Venezuela	Máquinas e equipamentos agrícolas	55,3	BNDES/CCR
TOTAL		2.435	

Fontes: BNDES e BB/PROEX

Quadro nº 6

O resultado dessas negociações que o governo brasileiro liderou, a partir de 2003, e que foram implementadas com esses financiamentos foi o aumento das exportações vinculadas a projetos de integração, com a segurança de que os recursos públicos retornarão para o orçamento, porque as garantias colocadas para o BNDES e o PROEX são, realmente, sólidas. Ou se tem aval da CAF ou do CCR.

Por que o CCR é garantia?

Finalmente, destaco alguns aspectos que têm comprovado a efetividade do CCR, como garantia. O CCR é uma câmara de compensações. Um mecanismo de pagamentos entre Bancos Centrais, de débitos e créditos multilaterais, representados por documentos bancários, emitidos e avalizados por instituições financeiras autorizadas por esses Bancos Centrais. Ou seja, as instituições financeiras atuam no CCR como procuradores dos Bancos Centrais.

Quando o importador emite um documento de crédito para o exportador, avalizado por uma instituição financeira autorizada pelo seu Banco Central, para pagamento através do CCR, esse aval é irrevogável. Não pode mais ser retirado. Significa que o Banco Central do exportador tem o direito de débito daquela operação, na conta do Banco Central do importador, na data do vencimento.

Este dado é importante para explicar o fato de países, mesmo em moratória, como os casos recentes de Equador e Argentina, seguirem honrando seus compromissos do CCR. O aval das operações financiadas foi dado muitos anos antes, quando ocorreram as exportações, mas não podem ser retirados, o que permite ao Banco Central credor cobrá-los nos seus vencimentos originais.

O débito em conta elimina a cobrança pelo BNDES ou PROEX e mesmo pelos exportadores do setor privado. Os credores recebem o reembolso da operação do seu próprio Banco Central, que debita esses valores na conta do Banco Central do país devedor. Isso elimina o risco comercial das operações e o risco de moratórias durante o período do financiamento. Isto é garantia.

Como as operações do CCR são liquidadas através de compensações multilaterais, entre os 12 países participantes, nenhum Banco Central recebe os seus créditos, antes de liquidar os seus débitos com todos os outros. No encerramento de cada período de compensação (abril, agosto e dezembro), os Bancos Centrais informam ao Banco Agente do CCR – Banco Central de Reserva do Peru, seus saldos bilaterais com cada um dos 11 parceiros. Computados todos esses valores, obtém-se o resultado multilateral. Considerando que, historicamente, esse saldo é de 30% do total das operações, significa dizer que o CCR eliminou do risco de inadimplência 70% do valor da operação. Isto é garantia.

Outro dado importante é que a exposição brasileira com os países do CCR pode ser avaliada sob um outro conceito. A avaliação de risco está vinculada ao volume dos fluxos anuais de pagamento, dos financiamentos concedidos – diferentemente do que se faz com outros países, em que o estoque da dívida é o fator determinante.

No CCR, os Bancos Centrais podem debitar os documentos de crédito na data do vencimento independentemente do fato de ser uma carta de crédito à vista ou uma parcela de um financiamento de 15 anos. Esses dois documentos terão o mesmo tratamento na compensação quadrimestral e serão liquidados pelo saldo multilateral. Como o Brasil só importa desses países produtos básicos ou semi-manufaturados, seus pagamentos são de curto prazo (máximo 180 dias). Por outro lado, o Brasil é o único país com programas de

financiamentos, exportando praticamente valor agregado, como máquinas, equipamentos e serviços.

O resultado disso é que o CCR permite ao Brasil fazer uma espécie de “set off”, compensando importações de curto prazo, com exportações de longo prazo e reduzindo o risco de inadimplência dos financiamentos. Para exemplificar o efeito desse “set off”, podemos examinar o período de 1995 a 2000. Como demonstrado no Quadro nº 2, nesse período, o Brasil foi credor, só nos financiamentos do BNDES e do PROEX, de US\$ 2,2 bilhões, através do CCR. No mesmo período, o Brasil foi o maior devedor das compensações multilaterais, com a transferência de US\$ 9 bilhões de saldos devedores.

Qual foi o risco com os financiamentos do BNDES e PROEX? Risco Zero. Na verdade, para a América do Sul o grande risco era o Brasil, que era o grande devedor do CCR. O Brasil comprava muito de todos eles para pagamentos de curto prazo. Suas exportações, financiadas em longo prazo, eram liquidadas através das compensações com nossos débitos. Vendia-se a prazo, garantidos por suas compras à vista, que podiam ser compensadas. O Banco Central do Brasil teve risco zero de inadimplência. Essa possibilidade de “set off” na compensação é uma garantia.

Com relação ao papel dos Bancos Centrais no CCR é importante esclarecer que eles não estão “dando garantias ao comércio exterior”. Na verdade, estão avalizando o sistema financeiro de seus próprios países. Cada Banco Central tem a competência para nomear as instituições que poderão operar no CCR, estabelecer os limites de aval para cada instituição e fiscalizar essas operações. Como só os Bancos Centrais podem exercer essas funções e só eles podem dar garantia de conversibilidade e transferência de moeda, estes assumem a responsabilidade, perante seus parceiros na América do Sul, da solvência de suas instituições financeiras.

Quando um Banco Central aceita uma operação no CCR ele está confiando na avaliação que o Banco Central do outro país tem a respeito da instituição financeira que avalizou aquela operação. Este mecanismo permite uma significativa economia de divisas, que seriam transferidas para bancos externos, se as operações de aval dos bancos da região precisassem de confirmação de banco de 1ª linha.

É importante ressaltar que, nesses 40 anos, nenhum Banco Central teve qualquer prejuízo com seus parceiros da região. Os poucos problemas detectados pelos Bancos Centrais, em relação ao CCR, foram sempre internos, com seus próprios bancos comerciais, ou seja, das instituições financeiras fiscalizadas por eles mesmos. Ainda assim, considerando os valores cursados no CCR de mais de US\$220 bilhões, os prejuízos internos, eventualmente registrados por algum dos Bancos Centrais, foram insignificantes – o que só confirma a eficácia das garantias recíprocas que os Bancos Centrais outorgam através do CCR.

Essa prioridade de pagamentos das compensações do CCR pelos Bancos Centrais, embora tenha origem política, por estar consignada em acordos governamentais, pode ser explicada por procedimentos de mercado. Todas as operações cursadas no CCR são debitadas em contas abertas entre os Bancos Centrais, que funcionam como linhas de crédito recíprocas. Essas linhas são negociadas bilateralmente, em função do volume presumido de comércio

entre esses países e têm que ser liquidadas, integralmente, ao final do período de 4 meses. A cada compensação, as linhas de crédito são renovadas, para um novo período. Se os Bancos utilizarem essas linhas, se permitirem o débito das operações no CCR, eles pagarão juros de mercado internacional para os Bancos Centrais credores durante esse período. Como os Bancos Centrais credores, através do mecanismo de reembolso automático, “pagam” para seus exportadores, na data do vencimento da operação, o débito feito na conta do Banco Central devedor é uma nova operação de crédito. Já não está relacionada com a exportação. Passou a ser uma dívida de curto prazo, entre Bancos Centrais.

Se um Banco Central deixar de pagar o saldo de uma compensação, não estará inadimplente em uma operação de financiamento de longo prazo, como o PROEX ou o BNDES. Essa dívida do financiamento já foi paga pelo Banco Central do credor. Estará inadimplente em uma linha de crédito entre Bancos Centrais, de curto prazo (4 meses), que não poderá ser levada nem para o Clube de Paris, nem para o Sindicato dos Bancos.

O Banco Central devedor não terá nenhum benefício em postergar o pagamento. Não conseguirá reescalonar em condições concessionais e terá que pagar juros de mercado, pelo atraso no pagamento. A “cobrança” do financiamento de exportações será feita por débito automático e compensada por outros créditos do devedor, o que elimina a “opção” de não pagar, para renegociar em outros foros. Foi exatamente o que aconteceu nos casos recentes já demonstrados, com Equador e Argentina. Isto é, sem dúvida, garantia.

Para concluir, é importante ressaltar que em todas as negociações que estão em andamento, tanto na OMC como na ALCA e nos acordos do Mercosul com a União Européia, os temas mais sensíveis estão relacionados com a abertura dos mercados para serviços e compras governamentais. Isto demonstra que a preocupação do governo brasileiro em priorizar, nas discussões da Comunidade Sul Americana de Nações, a necessidade de reciprocidade nas preferências de tratamento regional é fundamental para garantir a presença das empresas da região, na construção da integração física.

Com os financiamentos do PROEX e do BNDES, a retomada do CCR e os acordos com a CAF, o governo brasileiro conseguiu, nos últimos dois anos, garantir um importante espaço nesse mercado para as empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços de engenharia. E tudo isso ocorreu com enormes ganhos políticos para o país, pela participação em projetos da maior relevância para a integração regional.

Esse movimento só foi possível pela compreensão de nossos parceiros e das empresas brasileiras, de que a garantia é um componente fundamental, quando se está trabalhando com recursos públicos e pela determinação da CAMEX, de incentivar as exportações de alto valor agregado, mudando o perfil da nossa balança comercial.

Integração da América do Sul

Ministro Clemente Baena Soares¹

O debate sobre o tema integração na América do Sul, presente especialmente nas últimas duas semanas em todos os jornais, editoriais e artigos, vem questionando se ocorreu integração ou desintegração na América do Sul.

O Brasil vem participando ativamente do processo de integração regional, desde o início dos anos 60, período em que foi assinado o Tratado de Montevidéu que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, na época ALALC, juntamente com outros cinco países da América do Sul e o México. O acordo tinha por objetivo a integração econômica através da ampliação dos mercados dos países membros e da expansão do seu comércio recíproco. Em 1980, o Brasil deu origem à Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, que, enfim, substituiu a ALALC. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através do artigo quarto, firmou como uma de suas prioridades a integração econômica, política, social, cultural dos povos da América Latina visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Essa idéia ganhou novo fôlego, novo estímulo, nos anos noventa com o aprofundamento do processo de institucionalização do MERCOSUL e com a iniciativa da criação da Área de Livre Comércio da América do Sul, anteriormente chamada de ALCSA, que foi uma espécie de contraponto à idéia lançada pelos Estados Unidos, a ALCA. Esta idéia da Área de Livre Comércio da América do Sul foi conduzida, durante o governo Itamar Franco, pelo chanceler Celso Amorim. Como se sabe, essa idéia não prosperou, mas o projeto ficou em suspenso.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, as relações com os países da América do Sul foram definidas como estratégicas, mas poucas iniciativas voltadas para a região surtiram real efeito; pelo menos em seu primeiro mandato. Além disso, o conceito de uma Área Sul-Americana de Livre Comércio, a ALCSA, foi, aparentemente, esquecido pelo então ministro Luiz Felipe Lampreia. Já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso houve um encontro entre chefes de Estado da região e lançou-se a IRSA, projeto de infra-estrutura sul-americana. Tanto no primeiro mandato quanto no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, o MERCOSUL foi considerado uma ação prioritária do governo, uma ação prioritária da política exterior brasileira.

No que diz respeito ao conteúdo da política externa brasileira, a diplomacia do governo de Luiz Inácio Lula da Silva apresentou uma postura mais assertiva, dando maior destaque as relações com os países da América do Sul, visando buscar alianças privilegiadas na região; com ênfase especial nos processos de integração e especificamente no MERCOSUL. Desde então, observou-se uma constante vontade política do presidente Lula em ressaltar a importância dos processos de integração dos países sul-americanos, como se pode constatar

¹ Chefe da Divisão da América Meridional II, do Ministério das Relações Exteriores.
N.E.: Texto não revisado pelo autor.

em seu discurso de posse: “A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida com base em ideais democráticos e de justiça social”. Vê-se, assim, através do discurso do presidente Lula, que, devido a diversas razões, houve uma prioridade da política exterior brasileira no sentido de reforçar as relações políticas, econômicas e sociais com os países da América do Sul.

A primeira dessas razões seria a coesão regional que confere aos países da região a possibilidade de exercerem maior influência sobre o ordenamento internacional, basicamente em negociações comerciais. A segunda razão seria que os países da região absorvem boa parte das exportações do Brasil (cerca de 20%) e boa parte dos produtos exportados manufaturados com alto valor agregado. Ao aprofundar o processo de integração, o Brasil tende a consolidar esse mercado ou mesmo aumentá-lo, como é exemplificado no caso do MERCOSUL, que aumentou a corrente do comércio entre o Brasil e a Argentina, de 1990 a 2004, em mais de 500%. Terceira razão seria que o Brasil tem fronteiras extensas e permeáveis com 10 países sul-americanos. É interesse nacional levar o desenvolvimento às regiões fronteiriças e coibir, desta forma, inclusive por meio de acordos bilaterais, atividades ilegais com a colaboração dos países vizinhos. Outra razão seria os interesses compartilhados do Brasil no plano político, econômico, social, ambiental e de defesa. Todos esses interesses serão mais efetivos se os países da região estreitarem os seus laços de cooperação. Por essas razões, o desenvolvimento brasileiro assim como dos países sul-americanos não pode ser concebido fora do contexto da integração regional.

Como dito anteriormente, o presidente Lula mostrou um grande comprometimento com o tema já em seu discurso de posse em 2003. Devido à importância do Brasil na região em termos econômicos, demográficos e territoriais, o governo brasileiro não poderia furtar-se a tarefa de promover ativamente o processo de integração. Devemos lembrar a esse respeito, entre outras razões, que o PIB brasileiro corresponde a mais da metade do PIB da América do Sul. Em 2005, o PIB superou os 800 bilhões de dólares. A população do Brasil é de quase 180 milhões de habitantes, mais de 1/3 da população da América do Sul, cerca de 370 milhões. O Brasil ocupa mais de 47% do espaço territorial sul-americano e 63% do território amazônico está no Brasil. Desde Janeiro de 2003, o governo do presidente Lula tem procurado promover uma agenda de cooperação e de convergência política entre os países da América do Sul, ressaltando as vantagens dos processos de integração.

A partir dessa política de estreitamento de relações com os países da América do Sul surgiu a idéia da Comunidade Sul-Americana de Nações, dado que naquela época o governo brasileiro entendeu que, apesar de existirem diversos esquemas regionais de integração - MERCOSUL, Comunidade Andina, ALADI, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, Comitê Inter-Governamental dos Países da Prata - não havia, entretanto, uma concertação e coordenação no plano político entre os países da região. Surgiu, então, a partir dessa idéia de maior integração política entre os países, a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações, que constituiu um arcabouço político, jurídico e inovador dentre o qual busca-se promover a integração sul-americana. Os principais objetivos da comunidade seriam proporcionar um fórum de concertação e coordenação política para a região; e aprimorar e acentuar a convergência dos mecanismos de integração existentes. Estes objetivos estão previstos na Declaração de Cuzco adotada em Dezembro de 2004. O escopo da Comunidade Sul-Americana seria o seguinte: promover transferência e intercâmbio de tecnologia entre os

países da região em áreas como ciência, educação e cultura; garantir maior interação entre os governos, setor privado e sociedade civil; promover a integração da infra-estrutura em áreas como transporte, energia e comunicações; e, finalmente, fomentar a cooperação econômica e comercial. A base institucional da Comunidade Sul-Americana não implicou em superposição de esforços ou novos gastos financeiros como era a preocupação em uma das suas primeiras reuniões de constituição. Seu funcionamento aproveita a base institucional existente no processo de integração regional como, por exemplo, a própria secretaria do MERCOSUL, a secretaria da Comunidade Andina, a secretaria da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, e também aproveita reuniões setoriais de ministros como a que haverá no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, prevista para o período de 13 a 15 de Julho, em Bogotá.

Há muitas críticas ao processo de constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações e questionamentos sobre o seu avanço. Particularmente, acredito ter havido avanços mais visíveis na área de infra-estrutura, transportes, comunicações e energia, justamente no contexto da integração da infra-estrutura sul-americana chamada IRSA. Esse avanço no setor de infra-estrutura é condição *sine qua non* para o processo de integração regional. Além de diminuir os custos de transação, os investimentos em infra-estrutura permitem o aumento dos fluxos de comércio e da competitividade de mercados extra-regionais, além de integrar as cadeias produtivas. Exemplo do avanço do processo de integração de infra-estrutura na área de transportes é a estrada interoceânica, que foi recentemente inaugurada pelos presidentes Toledo e Lula, ligando o Acre ao Pacífico, via Peru. Além de seu significado histórico, ela terá impacto econômico significativo para o progresso do Oeste brasileiro. Essa integração física do continente, nunca é demais lembrar, constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do Brasil. No plano da integração energética, cabe mencionar os mais de 800 milhões de dólares financiados com recursos do BNDES em várias termoeletricas e várias pequenas outras usinas de energia. Estão inclusos nessas iniciativas as áreas de países como a Argentina, Equador, Uruguai e Venezuela.

Dizem que o Uruguai fez uma assinatura de acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Essa implosão da integração econômica sul-americana é uma arte muito difícil, assim como foi a integração da União Européia, que até hoje suscita problemas.

O governo brasileiro tem procurado dar prioridade ao mecanismo da Comunidade Sul-Americana. Recentemente, no Rio de Janeiro, foi feita uma reunião sobre a isenção de documentos para passaporte e identidade com todos os países sul-americanos. Houve avanços, porém o Brasil teve problemas com a Guiana e o Suriname por motivos claros – eles têm uma legislação sobre o assunto e compromissos com o CARICOM. Houve muitas críticas negativas com relação à última cúpula da América Latina, pois o Brasil não foi capaz de promover uma reunião dos países do MERCOSUL com a União Européia; em função de Kirchner e Tabaré Vázquez terem ido embora mais cedo da Cúpula. Mas isso, enfim, são assuntos que são explorados pela imprensa. Nesse caso específico, eu diria que antes mesmo da Cúpula começar já havia sido descartada essa reunião em função dos compromissos que Tabaré Vasquez e Kirchner já haviam assumido em seus países. Uma terceira dimensão diz respeito à atuação do presidente Evo Morales na questão do gás, fato que tem gerado críticas por parte da imprensa à política exterior brasileira no sentido de que não reagiu com firmeza às declarações feitas pelo presidente boliviano. Isso tudo levou a implosão desse projeto de

integração sul-americana. Além disso, há que se mencionar a atuação do presidente Hugo Chavez em todo esse episódio, fomentando a discórdia até mesmo dentro do MERCOSUL.

A prioridade da política externa brasileira continua sendo a América do Sul, apesar de todos esses percalços. Neste sentido, vai ser através do diálogo que o Brasil poderá superar esse tipo de dificuldade. Houve um encontro entre o presidente Lula e o presidente Evo Morales que baixou o tom, digamos assim, das críticas feitas à Petrobrás e diretamente ao país. É preciso colocar tudo isso em pauta para poder conversar e entender um pouco de todo o porquê das declarações do presidente Evo Morales e o porquê da reação mais ou menos forte na calibragem da resposta brasileira.

O Papel do Congresso Nacional e da Comissão de Relações Exteriores na Política de Integração Regional e de Exportação de Serviços

Deputado André Costa¹

Pretendo traçar o desenvolvimento do que a gente percebe como o envolvimento do Congresso Nacional e mais precisamente da Comissão de Relações Exteriores, que trata das questões mais caras à nossa diplomacia, em relação aos temas integração regional e exportação do comércio de serviços. O ministro Baena Soares traçou um vasto panorama do que tem sido nas últimas décadas o processo de integração da ALALC. Ao traçarmos um panorama da ALADI e do MERCOSUL, percebemos nas últimas décadas, momentos românticos, dramáticos, utópicos, pragmáticos, desde a política externa independente, Afonso Arinos e Santiago Dantas, até à política externa do presidente Lula e do Ministro Celso Amorim. Percebemos claramente dois grandes momentos: o desenvolvimento da integração em um contexto de ditaduras na América do Sul e, a seguir, em um ambiente democrático. Evidente que no ambiente posterior, ou seja, o democrático, o Congresso tem tido um envolvimento crescente. E é através dele que se dá grande parte da interlocução com a sociedade civil organizada. Se o MERCOSUL é um fator importante do envolvimento dos parlamentares, outros temas caros o são igualmente, como por exemplo, a comunidade de brasileiros no exterior, que hoje comporta cerca de 3 milhões de pessoas.

O projeto de inserção por meio da política externa é um assunto caro à participação dos parlamentares. Temas como a integração regional, o MERCOSUL, a comunidade dos brasileiros no exterior e a paradiplomacia – a diplomacia dos entes subnacionais – ecoam diretamente na base dos parlamentares, dos senadores como representantes da federação e dos deputados mais diretamente ligados às localidades e aos municípios. Isso tudo tem uma clara repercussão na Comissão de Relações Exteriores da Câmara e no Senado, mas hoje é também percebida no conjunto do Parlamento. Também é crescente o número de parlamentares especializados na área de relações internacionais, inclusive com pós-graduação.

O rodízio das presidências das comissões permanentes é anual. O Deputado Alceu, como gaúcho, sempre afeito à questão do MERCOSUL, atuou bastante na comissão parlamentar conjunta. O presidente Cedraz, por sua vez, entende que a pauta da comissão deve ser sempre uma pauta estratégica. É importante destacar que, dentre as comissões permanentes, as de Relações Exteriores e de Defesa Nacional talvez sejam aquelas em que o ambiente onde ocorre a concertação das opiniões, dos deputados dos vários matizes partidários, tende a ser uma preocupação mais de razão de Estado. Isto é interessante, nos debates, tanto os deputados da situação quanto os da oposição chegam com muita facilidade a um consenso sobre os temas que não são relacionados apenas ao governo, ou seja, temas que

¹ Primeiro Vice-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, da Câmara dos Deputados, no ano legislativo de 2006.

N.E.: Texto não revisado pelo autor.

dizem respeito ao Estado Nacional Brasileiro. Isto torna o ambiente bastante profícuo nos trabalhos.

É válido atentar para a questão da comunidade do Brasil no exterior que levou à criação de uma subcomissão e, em parceria com o Senado, à criação de uma comissão mista de inquérito para, pela primeira vez, analisar toda a problemática da situação dessas comunidades e a operar de uma forma bastante construtiva no sentido de propor uma política de Estado ao Itamaraty, ao Ministério da Justiça e, por sua vez, à Polícia Federal, mas também à Presidência da República, sobretudo, e também no que é afeito à atribuição parlamentar brasileira; propondo projetos de leis, atualizando sobretudo o código penal e o de processo penal na tipificação dos crimes de aliciamento para o trabalho no exterior, no tráfico internacional de mulheres, enfim nos dramas que a comunidade brasileira enfrenta em seu cotidiano e que são missões diplomáticas.

Por vezes o debate é acirrado quando se tem um tema de política externa relacionado a uma aposta política mais precisa de governo. Tivemos isso recentemente e haverá o desdobramento com a crise instaurada com a Bolívia. A interpretação da comissão teria sido a dos grandes reveses da atual política externa, embora o entendimento majoritário dependente da coloração partidária fosse de que a política externa “tenha acertado no atacado com críticas no varejo” e essas críticas foram muito fortes por conta desses incidentes recentes. Há que se observar também que a própria iniciativa da Comunidade das Nações Sul-Americanas, que se deu em 2004, gerou a percepção no Congresso de um distanciamento da noção de América Latina para o entendimento até mais pragmático da América do Sul como espaço vital.

Temos acompanhado na imprensa os argumentos de Hugo Chavez com relação ao seu envolvimento na política doméstica dos países vizinhos. Têm-se cobrado um posicionamento mais firme da diplomacia brasileira. Nas últimas semanas e notadamente após a crise com a Bolívia, tanto deputados da oposição quanto da situação passaram a cobrar do governo brasileiro um diálogo diferenciado com Hugo Chavez, pelo papel moderador que o Brasil deve exercer e, sobretudo, pela consolidação da ordem democrática no continente sul-americano.

Dentro de uma perspectiva realista de política externa, o papel do Brasil é o de definidor da ordem internacional sub-regional, a *pax* brasileira na América do Sul. Na última reunião da comissão, encaminhou-se uma proposta de moção de repúdio à atitude leviana do presidente Evo Morales. Estava interinamente na presidência e acabei por encerrar o debate, retirando da pauta a votação desta moção de repúdio até por considerar que havia certa dificuldade de aprovação do próprio texto, dado que a proposta do deputado Raul Jungman feria a soberania da Bolívia por repudiar de forma excessiva a nacionalização dos recursos naturais tanto quanto a eventual especulação em relação aos investimentos físicos e da estrutura física da Petrobrás naquele país; investimentos da ordem de 1,5 bilhões de dólares. Por considerar que eram questões distintas e que a primeira crítica me parecia impertinente por ser afeita à soberania do país, não cabendo repudiá-la, tirei a votação da pauta.

Os deputados têm um interesse crescente em deixar para trás o posicionamento clássico do Congresso com relação à política externa e ao Itamaraty, que se resumia a homologação dos acordos internacionais. Os deputados pretendem acompanhar

permanentemente estes acordos, sobretudo aqueles que são estratégicos – que dizem respeito ao Estado Nacional e que é um legado para os governos futuros.

A política externa de Lula tem sido bastante dinâmica na elaboração de tratados estratégicos nesse aspecto e tem sofrido um forte acompanhamento por parte da comissão. É exemplo disso o acordo espacial com a Ucrânia que prevê a criação de uma agência binacional para viabilização comercial da base de Alcântara, utilizando a posição estratégica daquela base. Sabe-se que por vezes a burocracia é lenta na resposta à acordos. Isso é preocupante; por vezes, o movimento estratégico traçado pelo Itamaraty fica aquém da expectativa por não ter um corpo técnico permanente. Isso aconteceu claramente na comissão durante toda a gestão do Deputado Cedraz, que conviveu com esse dilema. Usei aqui o exemplo da relação bilateral com a Ucrânia, que foi o tema mais caro tratado na presidência do Deputado Aroldo Cedraz. Pela primeira vez na comissão, os parlamentares envolvidos e depois o pleno da Câmara, fez-se a defesa do acordo, inclusive com a realização de audiências públicas, para impedir que certas dificuldades burocráticas levassem a renúncia deste acordo por parte das autoridades ucranianas.

O Congresso distanciou-se daquela atitude passada de apenas homologar os acordos internacionais. Isso está muito claro nas comissões do Senado e da Câmara, no conjunto dos parlamentares, até porque a política externa toma conta da grande mídia e isso passa a ser interesse direto dos senhores parlamentares, na medida em que fica mais claro a correlação da política externa com a política doméstica e também mais inteligível para o conjunto da sociedade brasileira, passando a ser um tema cada vez mais afeito aos discursos políticos e dos parlamentares que buscam inclusive uma maior formação na área.

A questão do trato da exportação de serviços é bastante recente como de fato o é também para o conjunto dos órgãos afeitos no âmbito do Poder Executivo. Hoje, percebe-se a necessidade de se construir uma política de Estado maior e melhor articulada para o trato do tema; melhor articulada pelos variados órgãos como, por exemplo, o SISCOMEX, mais voltado para estimular o comércio de serviços, da exportação dos profissionais.

Percebe-se que temos áreas de ponta na engenharia de construção civil, sobretudo de grande monte, mas no seu todo não há uma concertação. A comissão e o Parlamento podem ajudar também, com uma política de Estado, no amadurecimento dessa concertação. Isso é o esperado. Não haverá ruptura da atual presidência com relação a isso, pelo contrário, em nome do presidente da comissão e da mesa diretora da comissão, reitero o compromisso. Hoje temos a clareza da importância das audiências públicas na questão da unificação de uma política de Estado, isso foi feito na CPI da imigração em vários momentos. Há uma clareza maior por parte das autoridades de não temer as audiências públicas, uma vez que estas servem para ajudar na concertação do próprio governo com o Congresso e com a sociedade, até mesmo para gerar uma inteligibilidade junto à sociedade organizada sobre os temas mais importantes de política externa e na busca por uma concertação suprapartidária. Há, sobretudo na Comissão de Relações Exteriores, um respeito pela tradição diplomática que deve ser aplicado nos vários ministérios, sobretudo nos estratégicos.

Algumas Observações sobre a Integração no Setor de Serviços, com Especial Ênfase no Setor Financeiro

Sérgio Werlang¹

Falarei aqui sobre a integração de serviços e os serviços financeiros. Um assunto que é do meu grande interesse, dado que o Banco Itaú é o banco que mais se internacionalizou e mais tem experiência de inserção em outros mercados. Tenho algumas sugestões objetivas do que seria benéfico para uma instituição financeira brasileira em termos de reciprocidade com igualdade de condições sendo oferecidas nos acordos.

O problema geral nas negociações internacionais de comércio do Brasil é que o país não tem um corpo técnico preparado, não se tem uma computação precisa dos efeitos das integrações. Isto não significa dizer que não há cálculo sobre isso, mas sim que não há um esforço organizado, centralizado. O exemplo do México, no caso da NAFTA, com os Estados Unidos, é um dos mais interessantes; o grupo que cuidou da integração foi um grupo do Poder Executivo, de duzentas pessoas, sendo cinquenta PhDs. Isso é integração só do México com os Estados Unidos, tamanha importância que teve e de fato representou para o desenvolvimento e crescimento do país. O Brasil está muito despreparado nessa área, acho que não há nem cinquenta PhDs que são desta área no Brasil. O trabalho de Lia Valls que já tem alguns anos – cerca de oito a nove anos – hoje já foi assimilado. A integração de bens com a ALCA, era positiva para os dois, tanto para o MERCOSUL ou Brasil quanto para os Estados Unidos, a integração com a Comunidade Econômica Européia era ruim para o Brasil, a menos que o lado agrícola entrasse na negociação. Vê-se claramente que a diretriz geral das negociações é essa, ou seja, só faz acordo com a União Européia se tiver a parte agrícola, parte agropecuária de produtos base junto. É fundamental saber previamente se essa exigência é válida – isso é um caso muito bem-sucedido e que hoje já está incorporado.

O Poder Executivo precisa entender a importância desses acordos, o bem-estar que isso pode proporcionar à população brasileira, principalmente porque essas áreas agora, especialmente a de serviços, é uma área extremamente técnica. Há a necessidade de uma alteração grande de diplomas legais e vai ser necessário alterações na regulamentação. No caso de instituições financeiras será necessário haver mudança de regulamentação no próprio Banco Central e no Conselho Monetário Nacional, é mais complexo e descentralizado que a integração de bens. Neste aspecto o congresso é fundamental. Primeiramente esse grupo precisa ser criado, precisa ser dada uma autonomia à pessoa que negocia, quem está à frente do corpo técnico, que normalmente é um PhD em comércio.

O Brasil, atualmente, está constantemente tendo o pior desempenho nas negociações. O Brasil negou a primeira oferta da ALCA. A justificativa de uma pessoa do governo que estava ligada às negociações foi a de que a oferta que foi feita para o Brasil era muito inferior à oferta feita para outros países. O que interessa para os Estados Unidos é integrar com o

¹ Diretor Executivo do Banco Itaú.

Brasil; o resto são pequenos países que, com poucas exceções, não fazem muita diferença. Um país do Caribe, por exemplo, não tem nada para produzir que vá alterar a estrutura americana – é indiferente oferecer a ele comércio livre. Certamente, a oferta para o Brasil tem que ser muito inferior. A oferta inicial dos EUA já era bem razoável. O Brasil poderia ter aceitado a negociação em 2003. A abertura do comércio total agrícola se daria a partir de dez anos. Hoje, em 2006, já estaria faltando apenas sete anos. Agora que a política americana está um pouco mais complicada, é muito provável que o Brasil perca mais anos. É preciso que o Brasil pense previamente se o que está sendo proposto para o país é bom ou ruim e onde dá para modificar e melhorar; é preciso fazer conta. Faz-se necessário ter no grupo pessoas não só de comércio exterior, mas também pessoas que entendam muito da legislação de cada um dos países junto com os negociadores.

Os serviços de comércio, normalmente, são tratados como sendo mais uma variável sem especificidade. Os serviços financeiros, seguros, compras governamentais são interessantes para o Brasil assim como os serviços de engenharia, telecomunicação, fretes, transportes aéreos e transportes navais. É muito importante integrar aos modelos de bens que, por exemplo, são modelos de equilíbrio geral com os quais economistas, em vários lugares do país como Joaquim Bento, da ESALQ, Renato Flores e Lia Valls, FGV-RJ, Renato Baumman em Brasília, um grupo do IPEA do Rio de Janeiro, o setor de serviços. Na maioria dos países, cerca de 70% do PIB é de serviços, com exceção de poucos casos, como a da China, por exemplo. A integração em bens já não é mais aquela que dará o grande ganho de bem-estar. Desatado o nó do problema dos serviços, o Brasil tem um potencial enorme de ganho de bem-estar para a população.

Com a globalização já se tem hoje medidas objetivas. Existem economistas que fizeram trabalhos objetivos que mostram benefícios para os menos favorecidos economicamente. Estes tiveram um aumento na renda muito maior do que a população rica no mundo. Bhala, um economista indiano, bastante conhecido nessa área fez um trabalho excelente; Xavier Salah-i-Martin, em autoria com outra pessoa, fez um trabalho encomendado pelo G20, e chegou as mesmas conclusões de Bhala.

Olhando especificamente o caso dos serviços financeiros, deve-se sempre assegurar a livre competição e igualdade de condições competitivas. Esse preceito é muito importante quando se vai abrir um setor. Por exemplo, imagine que, para se fazer empréstimo para uma certa empresa, um país exija que o banco tenha que fazer um provisionamento de 1%. Isso significa que, quando se dá 100% de empréstimo, baixa-se no seu balanço 1%, já contando adiantadamente com aquilo como uma provisão para aquele empréstimo. Agora imagine que um outro país faz a mesma coisa e pede 25%, ou seja, para cada 100 que emprestar para a mesma entidade localizada em um lugar qualquer teria que fazer um provisionamento de 25%. Ora, é muito mais caro para o segundo banco fazer aquele empréstimo do que para o primeiro banco. Mesmo que os bancos fossem igualmente eficientes no mundo inteiro, só isso já faria uma diferença enorme. Desta forma, o banco número 1 que tem um provisionamento legal menor para aquela entidade, pode emprestar dinheiro em condições muito mais vantajosas, uma vez que ele tem muito menos custo do que aquele segundo. E observe que aí seria a única diferença de regulação entre os determinados países. A dificuldade inerente ao setor de comércio é que as legislações são muito diferentes, e isso causa um problema muito grande.

No setor financeiro, em particular, o grande problema é o oferecimento de serviços transfronteiriços. Estes são os serviços que um banco de qualquer lugar do mundo poderia oferecer no território brasileiro às empresas brasileiras. Tem de haver uma regulamentação, ser feito de forma muito cuidadosa para evitar que essas diferenças regulatórias dêem condições artificialmente favoráveis para o estrangeiro que está entrando. Qual é a solução geral para o problema, única que existe conhecida até hoje? Em princípio um banco só pode oferecer serviços em um país se ele colocar capital no país e, nas leis locais, emprestar a partir da base de capital com a mesma legislação que o banco do lado tem. Nesse aspecto, um banco, uma entidade estrangeira, uma instituição financeira estrangeira tem que investir em um país, colocar capital num país e submeter à mesma regra que todos naquele país se submetem. No momento não há outra maneira de fazer. É impossível fazer uma integração que seja de fato abertura livre total e irrestrita a não ser que se queira criar vantagens artificiais para quem está entrando ou para quem já está nos mercados; aí de fato não funcionaria a integração, pois o seu objetivo é aumentar a competição e aumentar o bem-estar da população.

A principal barreira à competitividade das instituições financeiras brasileiras que investem no exterior é a igualdade de tratamento quando se entra no negócio, isto também pode ser oferecido em reciprocidade. Quando um brasileiro vai investir no exterior, tem-se uma percepção muito conservadora dos investidores e das instituições financeiras no exterior quanto à estabilidade das instituições jurídicas no Brasil. O processo de abertura de um estabelecimento, de uma entidade brasileira no exterior é sempre mais demorado. Em alguns casos, ele é discriminador. Para ter idéia, hoje, se um banco brasileiro quiser abrir uma agência nos Estados Unidos, ou em alguns países da Europa, ele não terá acesso ao sistema de depósito, ao sistema de garantia de depósito, que no Brasil seria o FGC, que é o que garante o depósito até 20.000 reais. Já se começa com uma desvantagem extraordinária. Contudo, não é apenas um tratado de comércio que irá resolver o problema; é preciso haver uma modificação da legislação. No caso de agências e filiais, é comum se ter requisitos mínimos de capital muito superiores aos que são exigidos de investidores locais. Isso é um fato que ainda hoje é bastante problemático. O Estado brasileiro poderia assumir um compromisso recíproco junto aos Estados contratantes de proteção dos direitos relativos ao investimento no exterior (falando especificamente no caso da abertura às instituições financeiras) contra expropriação ou estatização, incluindo proteção da liberdade da conversão cambial de capital e lucro, liberdade de uso, gestão e disposição do investimento.

Uma outra alternativa, que ajudaria as comunidades de brasileiros no exterior, seria as instituições financeiras brasileiras poderem oferecer produtos do Brasil através de filiais ou subsidiárias localizadas em cada mercado específico, aos nacionais brasileiros residentes no exterior e também permitir que os bancos estrangeiros oferecessem aos estrangeiros residentes no Brasil diretamente, ou seja, que permitissem serviços transfronteiriços, mas limitado para atender àquelas populações. Como a população brasileira no exterior é grande, tem familiaridade e quer manter investimento no Brasil, assim também como os estrangeiros residentes no Brasil querem fazer o mesmo. Isso, apesar de ser um serviço transfronteiriço limitado, atenderia a este pleito. Essas normas gerais que mencionei, atrapalham tanto o investimento de brasileiros no exterior como, eventualmente, os de estrangeiros no Brasil. Para investimentos estrangeiros no Brasil, por exemplo, é importante que se tenha uma alteração da Constituição, porque consta de um artigo da Constituição que os bancos estrangeiros têm que pedir autorização para o Presidente da República. Esta autorização tem

sido dada, é boa para aumentara a competição no país e me parece que até já foi feita na última oferta na OMC. Então, por que não oferecer já de uma vez? O que poderia ser feito era extinguir esse artigo da Constituição.

O Estado brasileiro poderia fazer um tratado de proteção mútua de não expropriação. A não expropriação não significaria que, eventualmente, por um motivo de força maior, por lei, não poderia ser feita a desapropriação. Pode-se desapropriar desde que a indenização seja justa e paga à vista.

É preciso ter um pouco mais de foco. É necessário haver um investimento em cérebro, em recursos humanos e, o caso específico dos serviços, vai exigir grande colaboração do congresso, por que este vai ter que compreender a necessidade das leis que estarão sendo propostas.

É muito importante que o brasileiro não se iluda com o falso novo discurso de esquerda, principalmente o que vem dos Estados Unidos, de que é preciso ter igualdade de legislações trabalhistas antes de integrar, isto seria a pior coisa para países emergentes. A maneira através da qual o comércio internacional aumenta o bem-estar da população é através do aumento da demanda por seus produtos, aumentando assim os salários. Se forçar a legislação trabalhista a ser a mesma, em particular força o salário mínimo a ser o mesmo de um trabalhador americano, então não haverá interesse em comprar nossos produtos, não aumentando o bem-estar de nosso trabalhador.

Comentários sobre Exportação de Serviços na Estratégia Brasileira de Integração Regional

Ricardo Sennes¹

Comentarei aqui muito brevemente alguns aspectos da exportação de serviços do Brasil, em seguida irei propor algumas questões provocativas sobre exportações de serviços e integração regional e, ao final, pretendo sugerir algumas respostas tentativas a essas perguntas gerais.

Tratar o tema de exportações de serviços associado ao da integração regional remete a uma discussão sobre modalidades e dinâmicas desse processo mas que não necessariamente permeiam toda a lógica da exportação de serviços. Basicamente, quando se fala em integração, está se propondo uma estratégia com etapas diferenciadas para o processo de inserção internacional de uma economia, no qual o ritmo e a profundidade da integração regional são superiores ao ritmo e a profundidade da integração internacional. Embora existam vertentes mais ou menos benignas sobre a relação entre os processos de interação regional e a abertura multilateral, como prevê, por exemplo, o capítulo 24 do GATT que tenta dar uma interpretação que incorpora estratégias de integração regional ao marco regulatório multilateral, o fato é que se trata de um processo no qual, pelo menos temporariamente, se opera uma discriminação com relação a terceiros.

Nesse sentido, a lógica da integração regional quando cruza o tema dos serviços, por serem apenas parcialmente coincidentes, resulta em uma agenda bastante particular na medida em que a dinâmica do mercado regional faz sentido para alguns subsetores de serviços, mas não para outros. Depois de tecido comentários sobre essa agenda específica de convergência da exportação de serviços com a questão regional, o segundo passo, não menos difícil obviamente, é compatibilizar essa agenda ideal com o contexto específico do processo de integração existente na América do Sul, com todas suas debilidades, instabilidades, diferenciais regulatórios etc. e que, ao mesmo tempo, exhibe como líder potencial desse projeto um país com capacidade bastante reduzida de mobilizar recursos para esse projeto, tanto doméstica como internacionalmente.

Só pra ilustrar alguns pontos sobre o tema exportações de serviços, o quadro abaixo mostra qual foi o crescimento das exportações mundiais por cada setor - agricultura, bens e serviços - nos últimos 20 anos. Vê-se claramente como os serviços se consolidou como o setor mais dinâmico do comércio internacional. Ademais, os dados disponíveis sobre o comércio internacional de serviços, tanto do Brasil como dos outros países, são em geral subestimados, na medida em que uma parcela razoável desse comércio não é capturada pelas estatísticas oficiais usuais. Não há dúvida que se trata simplesmente da principal agenda de negociações dos próximos 30 anos. As variáveis básicas da agricultura estão na mesa, e todos a conhecem. Nas negociações de bens em certo sentido a questão tarifária hoje já é secundária. Portanto, a questão estratégica fundamental para a inserção do Brasil está ligada aos serviços e

¹ Diretor da Prospectiva Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais.
N.E.: Texto não revisado pelo autor.

os seus correlatos: propriedade intelectual, regras de concorrência, questões regulatórias etc. Exatamente nesses temas o Brasil está bastante despreparado.

Crescimento do Comércio Internacional 1990-2002

Setor	Crescimento
Agricultura	40%
Bens manufaturados	97%
Serviços	155%

Fonte: PPI Trade Facts.

Um estudo que fizemos a 2 anos sobre a estrutura do governo Federal mapeou as unidades que cuidam de comércio exterior. Foram detectadas mais de trezentas unidades do governo federal com algum tipo de atribuição de comércio exterior, espalhados por 7 ministérios. Até muito recentemente não existia no governo federal uma estrutura focada no tema serviços, muito menos na sua dimensão internacional. Apenas em 2005 foi criada uma secretaria de serviços no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, mas ainda bastante pouco robusta. Além do incrível nível de duplicações e sobreposição, ficou evidente o grau de inércia das estruturas do governo federal que tratam de comércio exterior. Basta verificar o número de comissões, secretarias, superintendências etc que cuidam de temas como café, açúcar, etc, em relação aos que cuidam dos novos temas, tais como serviços.

Em termos de políticas públicas de fomento à internacionalização do setor de serviços, o Brasil está bastante atrasado em relação a alguns outros países. Uma experiência extremamente paradigmática é a indiana, que começou a alguns anos atrás um movimento bastante consistente de reforma do tema de software e serviços de TI. Em seguida incorporou a esses temas outras áreas, tais como telecom, propriedade intelectual etc. A Índia hoje exporta em serviços cerca de US\$ 18 bilhões, quase o dobro do que o Brasil exporta no complexo de soja, cerca de US\$ 9 bilhões.

Não existe uma contradição essencial no tema de serviços entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Existe uma grande variação em termos de estratégias mais ou menos agressivas no tema de serviços entre como China, Índia, México, Coreia, África do Sul etc. O Brasil, infelizmente, está entre os mais defensivos. O Brasil é defensivo até na agenda regional! O Protocolo de Montevideu – negociado no Mercosul – foi assinado em 1994 e apenas 10 anos depois, ou seja, em 2005, entrou de fato em vigor, sendo que das 5 listas negociadas, apenas a primeira começou a ser implementada.

Se levarmos em conta as estatísticas da ONU no que tange a participação do setor de serviços no PIB, notamos que o Brasil está acima da média dos países em desenvolvimento nesse quesito. Este é um agravante para o atraso do Brasil no tema.

O Brasil possui vários exemplos de excelência em áreas de tecnologia. O Sistema Brasileiro de Pagamentos – SPB, assim como várias dimensões da automatização bancária, são claras áreas onde o Brasil tem um enorme diferencial no mercado internacional. Serviços de engenharia e construção são os únicos setores na balança de pagamentos do país que são superavitários. No segmento de serviços de TI e BPO - Business Process Outsourcing -, área de destaque na Índia, é outro exemplo de setor onde o Brasil já demonstra grande capacidade competitiva e começa a incrementar suas exportações e internacionalização. Em algumas áreas

de software, tais como comando de voz e outros aplicados a celular são casos também de destaque. Por exemplo, boa parte dos celulares que exportamos – o “boom” recente de exportação de Manaus que atingiu em 2004 quase US\$ 2 bilhões – carregam uma tecnologia embarcada de serviços. São registrados como bens, mas têm serviço agregado significativo em software e aplicativos. Também nos segmentos como audiovisuais, músicas, novelas, o Brasil é também bastante razoável, o mesmo ocorrendo em vários serviços profissionais que vão dos estilistas de moda a serviços de consultoria empresarial etc. Ou seja, o Brasil tem um posicionamento importante em vários segmentos, mesmo falando em termos globais – mais ainda em termos regionais -, e sem uma política significativa de apoio a e estruturação desse setor.

Em alguns setores chaves tais como telecomunicações e finanças, o Brasil tem marcos regulatórios bastante avançados, em vários desses casos mais abertos e pró-mercado do que vários países desenvolvidos. Se compararmos os marcos domésticos com o que temos de compromissos consolidados na OMC e outros tratados, o Brasil mantém uma estratégia defensiva muito aquém do que seria necessário para garantir uma margem confortável para mudanças políticas domésticas. Um dos principais exemplos disso é o setor de telecom. Se tomarmos como base não setores, mas modalidade de aberturas no setor de serviços, iremos notar que no modo 3, ou seja, prestação de serviços com presença comercial, o Brasil é em inúmeros casos mais aberto que a média internacional, mesmo considerando vários países desenvolvidos.

O Brasil paga um custo por essa defesa de um *status quo* que não existe mais, em detrimento de usar parte deste capital político e de barganha na OMC para abrir outros mercados e para melhorar o posicionamento brasileiro em outras legislações. Por exemplo, a regulamentação da Internet não é ainda multilateral dado que ela é gerenciada por uma instituição americana que, por sua vez, tem ligação com o Departamento de Comércio dos EUA. A internet já é absolutamente estratégica para o desenvolvimento econômico do Brasil, posto que não existe hoje micro ou grande empresa no país que não funcione com forte base na internet.

O Brasil é, desnecessariamente, muito tímido nessa área. Basta ver o percentual do comércio internacional de serviços que corresponde ao Brasil. O país não tem participação significativa em nenhum setor, ainda que tenha vários setores competitivos internacionalmente. Isto é o paradoxo que reflete a questão anterior.

O Brasil tem uma das posições mais liberais no que diz respeito ao Investimento Externo Direto na área de serviços, muito à frente dos europeus e dos asiáticos. Ou seja, o Brasil tem uma posição muito defensiva no modo transfronteiriço, mas tem um tremendo capital na chamada presença comercial. O Brasil tem um regime de investimento externo, com cerca de trinta anos de abertura relativa, que se consolidou recentemente com as reformas constitucionais do final dos anos 90. Isto não está nesses acordos e não é revertido como um potencial comercial e negociador do Brasil. O Brasil sofre discriminações em outros mercados mesmo em setores onde tem uma posição razoavelmente avançada em termos regulatórios.

O Brasil não possui apenas um bom posicionamento competitivo em alguns segmentos de mercado, mas também possui questões regulatórias que podem se converter em poder de barganha importante. Ou seja, os elementos estão dados para uma agenda mais agressiva, o que falta é uma vontade política, empresarial e acadêmica para fazer o desenho e a implementação de políticas de apoio a esses setores.

Um outro aspecto importante é a forma pela qual se produz dados sobre o comércio de serviços e a forma pela qual ele aparece no Balanço de Pagamentos. O balanço do comércio de

serviços funciona como uma caixa preta e não serve nem de base aproximada para analisar a dinâmica do setor. O que é possível ver, ainda que com essas distorções, é que basicamente o Brasil é deficitário em quase todos os sub-setores, com exceção de engenharia e construção, e outros dois segmentos muito pequenos. Chama atenção o fato do item mais deficitário na balança de serviços ser o de aluguel de máquinas que na verdade não é um setor e, mais do que isso, pode estar mascarando uma série de operações financeiros que pouco ou nada tem a ver com comércio de serviços, tais como remessa disfarçada de lucros etc.

Obviamente um dos pontos prioritários para o desenho de uma política de comércio de serviços é avançar nas estatísticas do setor. Basicamente, não dá para definir qualquer estratégia sem ter número; não adianta ter especialistas sem ter matéria-prima para trabalhar. É possível fazer em dois anos um primeiro grande balanço sobre comércio de serviços no Brasil. Para isso, é preciso ter acordos de proteção de informação, para que o seu uso não seja revertido para a Receita e nem para competidores, etc. Isso nos permitiria dar um grande salto no que diz respeito à capacidade do setor e na definição de estratégias pra isso. O MDIC está insistindo em buscar essas estatísticas através do prolongamento do sistema atual de estatísticas de comércio de bens - o SISCOMEX, contudo não me parece o caminho acertado, pois além de partir de uma base muito distorcida do setor de serviços, só produzirá resultados no longo-prazo. Hoje as melhores estratégias para trabalhar com estatísticas é fazer o cálculo reverso do comércio do Brasil com Canadá e Estados Unidos, dois países cujas estatísticas de serviços são bastante razoáveis. Diferentemente do Brasil, suas bases de dados permitem identificar os países exportadores e importadores, entre os quais se inclui o Brasil. Outra forma possível é através do perfil do crédito para exportação, tanto de origem pública como privada, e deduzir aproximadamente o que tem sido feito pela empresas de serviços.

A área de serviços tem também uma outra grande diferença com relação à área de bens. Trata-se dos efeitos econômicos duplos que alguns setores de serviços produzem: o primeiro é o efeito setorial usual dos setores econômicos, ou seja, seu efeito microeconômico no que tange a produção, emprego, investimento etc. O segundo, nesse caso próprio dos serviços, é o efeito sistêmico que ele causa, derivado das externalidades positivas advindas de serviços como os bancos, logística, telecomunicações, energia, infra-estrutura, dentre vários outros. Por exemplo, um bom sistema de telecomunicações pode baratear até mesmo o serviço do cabeleireiro.

Em princípio todo país tem interesse em desenvolver essa agenda chamada “horizontal”. Esses temas horizontais estão na base do desafio de inserção internacional do Brasil e está relacionado ao “custo país”, que incorpora quase todas as áreas de serviço. Todo país tem interesse em avançar fortemente na modernização desse setor porque isso implica ganhos pra todos outros setores. Mas, isso seria uma visão mais voltada para a política ativa e, dessa forma, é possível fazer uma ligação com o tema da Integração Regional.

Para desenhar uma agenda regional eficaz e viável é necessário identificar os setores onde os ganhos potenciais com essa integração são também significativos. Tanto melhor se forem tanto micro como macro econômicos, ou seja, sistêmicos. Esse exercício é de identificar áreas onde é possível explorar vantagens específicas a serem exploradas que, no caso da integração regional, tem a ver com a proximidade geográfica.

Quais são as áreas da economia que têm uma natureza regional por definição ou que têm uma propensão ao adensamento das suas inter-relações regionais mais do que para terceiros mercados? São todos aqueles para os quais as questões de transporte e logística são fundamentais. Notem que os setores econômicos que tendem a se regionalizar são aqueles cujo custo do frete é mais alto. Têm-se, por exemplo, cadeias regionalizadas de montadoras

automobilísticas, química pesada, máquinas pesadas, dentre outros. O mesmo ocorre, por exemplo, com a indústria do gás e da energia elétrica, que não são *commodities*, não têm muita alternativa de internacionalização senão o mercado regional. Ou seja, quem consome tem que estar perto de quem produz, pois o consumidor não tem como estocar, por exemplo, eletricidade, ou o preço de seu transporte torna-se um limite claro para mercados não contínuos, como é o caso do gás. Em todos esses casos o desenho de políticas de desenvolvimento e internacionalização passa por projetos de integração regional, pois tem uma natureza regional por excelência.

Em outras questões como a ambiental, tal como na energética, o tema regional constitui uma agenda obrigatória: 63% da floresta Amazônia está no Brasil, mas os outros 37% não. Ou seja, qualquer estratégia de defesa ambiental e biodiversidade deve ter um caráter sul-americano. O mesmo vale para uma política fito-sanitária para aves, gado, assim como para soja, milho etc. animais e plantas. Para várias outras dimensões do desenvolvimento nacional a perspectiva regional faz sentido: a questão de combate ao crime organizado, ou de fomento à economia de fronteira. A economia de fronteira – que no Brasil certamente abarca de maneira significativa desde largas faixas da região do Prata desde o Uruguai ao Paraguai e Argentina, até as fronteiras com Bolívia e Peru - é quase um transbordamento da economia brasileira. Contudo, a legislação brasileira não reflete essa realidade e, não a incorporando como ponto de partida, acaba por definir políticas pouco eficazes e inteligentes.

Outro exemplo eloqüente é a questão financeira. Todo comércio regional é feito em dólar, ou seja, para cada operação de importação e exportação, remessa de investimentos que se faz na América do Sul, existe pelo menos uma operação financeira via praça financeira de Nova York. Se duas fazendas vizinhas uma de cada lado da fronteira entre o Brasil e a Argentina fazem uma operação de compra e venda de embriões, implicando o deslocamento de um caminhão com essa carga de, digamos, não mais do que 20 quilômetros, irá gerar operações financeiras que irão percorrer milhares de quilômetros e passar por países absolutamente estranhos ao Mercosul. Isto ocorre, pois existe um enorme descompasso entre a agenda comercial da região – focada em tarifas e bens - e a agenda de serviços – em particular o financeiro -. Mesmo quando os países do Mercosul trocavam entre si em média algo como 30% de suas exportações, todas as operações financeiras correspondentes a elas seguiram o circuito importador-mercado interbancário-remessa de dólares-mercado interbancário-exportador.

A Bolsa Mercantil e de Futuros de São Paulo – A BM&F – está desenvolvendo um projeto de *clearing* de câmbio que nada mais é do que a “redescoberta da roda”. Trata-se de projeto de bolsa de compensação, ou seja, refazer um convênio de crédito recíproco via mercado através de uma instância financeira de garantias que sirva de base para uma montagem de mercado cambial regional. A Argentina quando entrou em crise e teve que romper a política de conversibilidade, viu travada suas relações com o mercado mundial de moedas fortes, em particular o dólar. Contudo, o comércio bilateral com o Brasil não precisaria ter caído da forma como caiu caso existissem mecanismos cambiais capazes de operar de maneira independente do dólar.

Isso indica que a América do Sul e mais especificamente o Mercosul poderiam definir uma política de exportação de serviços que seria fortemente convergente – tanto no sentido macro como microeconômico - com a estratégia de integração regional. A prioridade dessas políticas deveria ser os setores que mais gerassem ganhos sistêmicos para os negócios da região, medidos em termos de ganhos de redução do custo país. E ao mesmo tempo, ganhos

microeconômicos, uma vez que várias cadeias produtivas específicas seriam beneficiadas com essas políticas. No topo dessa lista certamente figurariam setores como logística, energia, telecom, finanças, infra-estrutura, bolsa de valores, futuros e moedas. Aqui tanto a Bovespa como a BM&F seriam parceiros naturais.

Não obstante, o Brasil segue com uma opção estratégica de integração rasa e com baixo grau de integração da área de serviços. O grau de assimetria econômica da região tem se aprofundado nos últimos anos e não o inverso. Essa assimetria também se manifesta de maneira profunda no que tange aos instrumentos de políticas industriais, de crédito, de pesquisa e tecnologia. Instituições brasileiras como o CNPq, CAPES, FINEP, EMBRAPA, BNDES, ITA, etc, não encontram paralelo na região e aprofundam essa assimetria. Isso faz com que seja urgente a necessidade de produzir ganhos sistêmicos capazes de compensar pelo menos em parte esses disparates setoriais.

O cruzamento da agenda internacional de serviços com a de integração sul americana pode gerar um novo ambiente de fomento aos negócios com caráter regional (efeito sistêmico positivo) e, ao mesmo tempo, gerar ganhos setoriais significativos para várias empresas bem posicionadas na área de serviços na região. Para tanto é necessário alterar o caráter defensivo que ainda prevaleça na agenda internacional de serviços do Brasil que vê nessa temática basicamente uma agenda negativa e defensiva. Mas também é necessário superar a fase “tarifária e rasa” da agenda de integração regional patrocinada pelo Brasil. Esforços têm sido feitos por parte de algumas áreas governamentais – embora ainda não tenham se tornado hegemônicas dentro do governo federal -, assim como por vários atores privados que percebem a agenda regional como um espaço importante de escala, eficiência e lucratividade. O desafio é mais de ordem política do que de ordem estrutural.

A América do Sul na Política Externa Brasileira: Desafios Regionais e Domésticos

Maria Regina Soares de Lima¹

Com vasta extensão territorial, o Brasil faz fronteira com praticamente todos os países sul-americanos, excetuando-se apenas Equador e Chile. A combinação de uma proximidade geográfica inescapável com a assimetria do tamanho do país *vis-à-vis* os demais acabou gerando uma síndrome de desconfiança entre o Brasil e os demais países da região, alimentada pelas diferenças de língua, trajetórias sóciopolíticas e substrato cultural.

Um reflexo dessa desconfiança mútua é o lugar da região nas tradições da política externa brasileira moderna. O Brasil experimentou dois modelos de política externa no século XX: o da relação especial com a potência dominante e o da busca de autonomia com relação à estrutura de poder internacional. Porém, mesmo nos momentos em que predominou o viés autonomista e a diversificação de parceiros políticos e econômicos, o movimento equilibrador diante da potência global foi buscado primordialmente fora da região, excetuando-se alguns períodos da história republicana, ocasiões associadas à vigência do Estado de direito.

Regiões são realidades geográficas e, simultaneamente, sociais. A geografia impõe uma determinação física, a permanência e a impossibilidade de saída, esta última possível nas relações sociais. Mas são as interações entre agentes históricos que definem se esta permanência será conflitiva, indiferente ou cooperativa. Só mais recentemente se pode dizer que nosso país foi bem sucedido na tarefa de fazer política da sua geografia, já que até praticamente mais da metade do século XX, a inserção do Brasil na região sul-americana foi pautada antes pelos dois primeiros movimentos do que pelo último. O regionalismo, como tantos outros processos sociais, é trajetória dependente, uma vez iniciado um curso de ação é difícil modificá-lo, a direção de sua evolução depende quer da inércia dos atores envolvidos, quer de suas ações intencionais para modificar este curso ou para mantê-lo. As mudanças de curso em processos sociais ou instituições são sempre custosas, prevalecendo a inércia e o *status quo*. Tal ocorreu no caso da inserção sul-americana do Brasil, prevalecendo por longo tempo o duplo padrão de rivalidade ao Sul e indiferença ao Norte.

Se no passado predominou a desconfiança recíproca, no presente estão sendo tecidas as mudanças e inovações nos paradigmas tradicionais da inserção regional. No contexto do pós Guerra Fria e restauração da democracia na América do Sul, o retorno do Brasil à região foi viabilizado pelo fim do contencioso com a Argentina, o início de um programa de cooperação bilateral em 1986 e posterior constituição do MERCOSUL, em 1991. Ainda no plano das iniciativas diplomáticas, de reiteração do compromisso com a integração regional, seguiram-se a proposta da constituição da ALCSA, no governo Itamar Franco, em contraponto à proposta da formação da ALCA; o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana, IIRSA, durante o governo Fernando Henrique Cardoso e, finalmente, a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações, unindo o MERCOSUL à Comunidade

¹ Professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ); do Instituto de Relações Internacionais (IRI), da PUC-Rio e Coordenadora do Observatório Político Sul-americano, (OPSA/IUPERJ).

Andina e a própria definição da política sul-americana como estratégica para o país, no governo Lula.

A principal inovação da política sul-americana do governo Luis Inácio Lula da Silva foi a ênfase no plano político, sem pôr de lado, porém, à integração comercial e dando passos relevantes na integração física e produtiva.¹ De um lado, trata-se de construir capacidade coletiva de influência nas negociações internacionais, bem como na elaboração das normas globais e regionais de modo a torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do Sul. De outro, de cooperar na solução de crises políticas nos países vizinhos que possam eventualmente estimular ações unilaterais dos Estados Unidos. No primeiro caso, o principal instrumento que o Brasil pode oferecer é a coordenação da ação coletiva dos países sul-americanos nas arenas multilaterais globais e regionais; no segundo, disponibilizar seus bons ofícios na mediação de eventuais situações de conflito dentro e entre os países sul-americanos, como sucedeu na formação do Grupo de Amigos da Venezuela, no início do governo Lula, na mediação oferecida no conflito entre aquele país e a Colômbia e por ocasião das crises do Equador e da Bolívia.²

Os Desafios da Coordenação Regional

Mas foi exatamente no plano político que se manifestou, porém, o descompasso considerável entre a assimetria de tamanho e a crescente importância dos interesses comerciais e de investimentos brasileiros na América do Sul, por um lado e a capacidade de influência política, por outro. A assimetria de tamanho é considerável, levando-se em conta que o PIB brasileiro representa mais da metade do da América do Sul e suas exportações cerca de 40% do total regional. Os interesses comerciais brasileiros na região também são significativos representando a América do Sul o quarto principal mercado regional para as exportações brasileiras em 2005, depois da União Européia, dos EUA e da Ásia. Ademais, no perfil das exportações brasileiras para a região destacam-se produtos industriais de maior valor agregado.³ A região também é significativa para investimentos brasileiros nas áreas de energia, serviços de engenharia e infra-estrutura, mineração e agroindústria, para citar os mais expressivos.

Contudo, esta importância crescente da América do Sul para o Brasil seja no campo econômico, seja no político não se traduziu em maior coordenação regional, tendo o país enfrentado alguns revezes exatamente no âmbito multilateral. No plano bilateral, destacam-se as dificuldades com a Bolívia, no contexto da nacionalização dos hidrocarbonetos, em maio de 2006. Também significativas foram as tensões dentro do Mercosul, opondo os países menores Uruguai e Paraguai aos maiores, Brasil e Argentina.

¹ Ver, Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho, “Integração Moderna”, *Análise de Conjuntura OPSA*, no. 1, janeiro, 2006.

² Cf., Monica Hirst, “Los Desafios de la Política Sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, 205, 2006.

³ Cf. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, <http://www.desenvolvimento.gov.br>. Ver Ricardo Sennes; Alexandre de Freitas Barbosa e Débora Miura Guimarães, “Padrões de Inserção Externa da Economia Brasileira e o Papel da Integração Sul-Americana”, *Análise de Conjuntura OPSA*, no. 3, março de 2006.

Vários fatores poderiam ser arrolados para explicar este descompasso entre interesses e influência e as dificuldades da coordenação regional, mas gostaria de me deter em apenas dois deles.

Por um lado, a mobilização e politização crescente da sociedade civil que está contribuindo para corroer estruturas concentradas de poder político na região e que, naturalmente, dificultam a coordenação regional. Ao contrário de um argumento convencional, este movimento pode gerar mais conflitos entre os países, uma vez que os governantes passam a privilegiar o atendimento das demandas de seus respectivos eleitorados, independentemente do efeito que possam ter sobre a cooperação regional. O contencioso Brasil-Bolívia tem esta marca de origem. Ao nacionalizar os hidrocarbonetos logo no início de seu mandato, Morales estava cumprindo uma promessa de campanha, em uma questão de enorme relevância e mobilização política no país. Os efeitos que uma ação desta natureza teriam sobre os interesses da Petrobrás, dos consumidores de gás no Brasil ou nas relações bilaterais com o vizinho não pesaram na balança da decisão. Motivações políticas domésticas também estão subjacente no conflito das papeleras entre Argentina-Uruguai.

A democratização política, juntamente com o nacionalismo dos recursos naturais, gerado pela valorização dos preços dos mesmos no mercado mundial, podem criar tensões regionais, em um contexto de acentuada assimetria estrutural na América do Sul. Neste contexto, iniciativas de mediação em crises institucionais ganham em legitimidade quando são realizadas como um esforço multilateral com a participação de vários países.

Há ainda um outro fator que deve ser considerado quando se analisa as dificuldades de coordenação regional: a inexistência de instituições e mecanismos supranacionais para lidar com os inevitáveis problemas que decorrem da integração de distintas formações nacionais de modo a garantir um mínimo de isenção no tratamento das partes em conflito. A razoável assimetria de poder entre o Brasil e os demais sugere que cabe ao primeiro esta oferta institucional. Ora, o histórico brasileiro na delegação à instituições e normas com características de supranacionalidade não é muito alentador. Superar este viés soberanista parece ser uma condição cada vez mais necessária para o aprofundamento da inserção regional. Não se trata apenas de dirimir contenciosos comerciais, para os quais se requer mecanismos de solução de controvérsias já testados em outras realidades regionais. Instituições mediadoras são necessárias também para solucionar eventuais conflitos transfronteiriços que tendem a se avolumar com a maior interação entre países. Esta questão me remete aos desafios domésticos que assumem lugar de destaque em qualquer processo de integração regional.

Desafios Domésticos

Uma política ativa de cooperação internacional requer a participação e apoio de atores privados e públicos no mundo da política, da economia, da academia, da mídia, dos movimentos sociais, em geral. A diplomacia é instrumento de indução e suporte mas é o movimento em direção à região desta pluralidade de atores que dá densidade econômica, política e social à iniciativa diplomática. Ora, a necessidade desta densidade torna parceiros os atores estatais e não estatais, mas também competidores potenciais, aumentando as dificuldades de coordenação no plano doméstico.

Não basta, porém, apenas esta sinergia entre atores estatais e não estatais, é necessário que a ela se agregue a capacidade das elites governamentais em mobilizar recursos materiais, gerenciais e simbólicos para uma política externa mais assertiva nos planos global e regional.

No contexto brasileiro, à baixa capacidade infra-estrutural do Estado brasileiro, fruto de uma trajetória pregressa de redução e enxugamento do mesmo, deve ser agregada a relativa pouca identificação regional na cultura política internacional brasileira, cuja dimensão territorial, a semelhança de outros países continentais, gerou uma disposição de país auto-referido, voltado mais para si mesmo. Esta tênue identidade regional, com exceção de setores específicos que por razões identitárias ou de interesse estão comprometidos com a região, se manifesta no forte componente soberanista das elites e na parca disposição em coordenar e compartilhar políticas macroeconômicas e regulatórias, assim como em delegar soberania às instituições regionais.¹ Ademais, o contingenciamento dos investimentos das diversas agências governamentais às restrições impostas pela política de metas de superávit fiscal muitas vezes entra em choque com iniciativas de cooperação regional.

Este viés soberanista presente no mapa cognitivo das elites às vezes aparece de modo contraditório em que se endossa o fortalecimento do MERCOSUL, para fortalecer o poder de barganha nos principais processos de negociação comercial e, simultaneamente, se recusa a aceitar arranjos institucionais que impliquem delegação de autoridade à instâncias supranacionais.²

Para que o Brasil não acabe se tornando uma potência “imperialista” como as demais é fundamental que se criem as condições domésticas para a oferta de normas e instituições com maior grau de supra-nacionalidade, cujo desenho institucional será lento na medida em que para ser efetivo deverá acomodar interesses de países com peso econômico e político muito variado. Uma outra avenida também necessária para atenuar o temor da hegemonia brasileira implica em mudança na própria cultura organizacional das empresas brasileiras, em especial as estatais, que tendem a exibir uma certa dificuldade em internalizar suas operações nos países em que atuam.

Para seu efetivo encaminhamento, todos estes desafios demandam investimentos na construção institucional e mudança nos mapas operativos e cognitivos dos agentes públicos e privados brasileiros. Um aspecto geral remete à sociedade mais ampla e a existência de um certo provincianismo decorrente de uma visão dominante de país voltado para dentro e conseqüente avaliação de que qualquer esforço ou investimento brasileiro fora do país estará desviando atenção e recursos de outras atividades mais necessárias ao mesmo. Este provincianismo se manifesta em duas chaves que se complementam em sua aparente oposição. Por um lado, a superioridade de quem se imagina como pertencendo a uma civilização

¹ Para a baixa convergência regulatória nos setores de energia e financeiro na América do Sul, ver Ricardo Sennes; Ricardo Mendes e Paula Pedroti, “Economia Política da Integração Sul Americana: Estado e Mercado nos Setores Financeiro e Energético” trabalho apresentado no GT de Relações Internacionais, do XXX Encontro da ANPOCS, Caxambu, outubro de 2006.

² Ver Amaury de Souza, *A Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*, (mimeo), CEBRI, Rio de Janeiro, 2002, p. 3. Ver também, Pedro da Motta Veiga, “A Política Comercial do Governo Lula: Continuidade e Inflexão”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 83, ano XIX, abril/junho de 2005.

superior e distante de um mundo visto como anárquico e indiferenciado, um legado cognitivo da ordem imperial. Por outro, a baixa estima quando se trata da interação com as nações que se situam acima na estratificação de poder internacional e a legitimidade adquirida pelo comportamento reflexo e de cópia dos modelos internacionais. Uma manifestação deste provincianismo é a visão soma-zero presente todas as vezes que o país buscou diversificar suas relações internacionais em direção aos países do Sul, sistematicamente denunciada como um movimento de abandono ou substituição das relações tradicionais com os países do Norte.

Contudo, para uma política sul-americana bem sucedida é necessário que as elites governamentais consigam mobilizar nas esferas pública e privada os insumos para este investimento internacional, bem como demonstrem capacidade de coordenação das diversas agências burocráticas, com vistas à intensificação da política regional. Estas condições são particularmente desafiadoras para o Brasil em vista de um certo descompasso entre aspiração internacional e disposição da sociedade em arcar com os ônus da cooperação internacional, em um contexto internacional em que outros países, de porte semelhante ao do Brasil, demonstram maior comprometimento com empreendimentos desta natureza.

Observações Finais

O Brasil parece estar diante de uma oportunidade ímpar para transcender seus padrões clássicos de política externa, experimentando um novo modelo, o de “aprofundamento da inserção regional”. Suas características são a alta identificação e participação em instituições regionais, bem como os fortes laços econômicos com parceiros regionais. Vários fatores de natureza histórica trabalharam para que o modelo regionalista de política externa tivesse pouca relevância prática. Entre eles, destacam-se: o legado colonial que operou no sentido da diminuição dos vínculos entre países semelhantes de uma mesma região, em favor da vinculação com a metrópole; as diferenças culturais e políticas, em especial na constituição dos respectivos Estados nacionais latino-americanos; a importância para o Brasil do relacionamento especial com os EUA; o diferencial de tamanho econômico entre o Brasil e os demais, em particular a Argentina, que se acentuou a partir da segunda metade do século XX e que reacendeu velhos temores da hegemonia brasileira; e o forte componente soberanista da cultura política brasileira.

Há razões para se acreditar, contudo, que as bases para a implementação deste modelo já foram lançadas com as reforço dado no governo Lula à formação de um espaço regional por via da integração física e produtiva, e não apenas comercial. Ao contrário do padrão de integração comercial, calcado no regionalismo aberto, o modelo espacial supõe territorialidade e contigüidade, distinto, portanto, da concepção de espaço de fluxos característica do primeiro.¹ A integração física cria um vínculo mais permanente entre as nações e, portanto, mais custoso de ser rompido. Um de seus efeitos é a superação da síndrome colonial, um dos legados mais perversos do colonialismo, mas que se manifesta na permanência, mesmo depois da independência formal, de vínculos verticais com as ex-metrópoles, em detrimento dos laços horizontais entre países da mesma região.

¹ Estas idéias foram desenvolvidas por Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho em “Integração Moderna”, op. cit.

Contudo, a consolidação do movimento de aprofundamento regional depende de vários fatores muitos deles ainda a serem obtidos. De uma perspectiva relativamente simples, estes desafios podem ser condensados na idéia de um alinhamento entre as coordenações regional e doméstica no qual a política externa deve desempenhar um papel pivotal. No plano da América do Sul, trata-se de impulsionar a ação coletiva, por via da criação de instituições regionais indutoras e facilitadoras da cooperação. No plano doméstico, a tarefa é de reconstrução da capacidade infra-estrutural do Estado brasileiro, cujos requisitos passam não apenas pelo reforço da capacidade logística e de investimento, mas, fundamentalmente, pela recuperação da visão estratégica que presidiu, em um passado não tão distante, os momentos de mudança estrutural e desenvolvimento sustentado.

Ao contrário do passado, porém, estas já não são mais tarefas a cargo apenas dos atores estatais. Na atualidade, o dinamismo e a densidade dos processos de cooperação internacional passam pela sinergia que se estabelece entre os últimos e os atores não estatais, em uma coordenação dinâmica e flexível de interesses convergentes, mas que deixados por si só nunca alcançariam o resultado coletivo desejado.

De um ponto de vista analítico e prático, o processo de regionalização é análogo ao de internacionalização, apenas referido a um determinado espaço geográfico, e inclui três tendências inter-relacionadas: crescente densidade de relações horizontais entre atores estatais e não estatais; crescentes ligações verticais entre os níveis subnacional, nacional e regional; e uma estrutura institucional, formal e informal que facilita a cooperação e a formação de redes de atores estatais e não estatais.¹ O momento político atual não poderia ser mais propício para que sejam colocados os alicerces para esta construção regional.

¹ A analogia sugerida está calcada na discussão do processo de internacionalização desenvolvido por Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.