

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 3 | Número 3 | Dezembro 2011

O Desenvolvimento na América Latina Depois da Crise Financeira de 2008

Antonio Prado

Notas sobre a Aparente Inflexão no Discurso (de Parcelas Importantes) do Mainstream da Ciência Econômica sobre Políticas Nacionais de Crescimento Econômico

Cláudio Hamilton Matos dos Santos
Cláudio Roberto Amitrano

A Reforma do Sistema Monetário Internacional

José Antonio Ocampo

Uma Abordagem Estruturalista das Desigualdades de Renda na China Contemporânea

Carlos Aguiar de Medeiros
Isabela Nogueira de Moraes

Governança Supranacional: um desafio para a construção de Estados resilientes e da paz

David Sogge

A Cooperação Alemã para o Desenvolvimento: contexto institucional e prioridades políticas

Melanie Hernandez
Sybille Roehrkasten

Uma Investigação sobre a Desigualdade na Distribuição de Renda e o Endividamento dos Trabalhadores Norte-Americanos dos Anos 1980 aos Anos 2000

Lucas Azeredo da Silva Teixeira



ipea
Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcelo Córtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Ficha Técnica

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Membros

Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento-UNCTAD)

Antônio Carlos Macedo e Silva (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)

Luciana Acioly da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Lyttton Leite Guimarães (Universidade de Brasília, Brasil)

Marcio Pochmann (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Milko Matijascic (Centro Salesiano/AISS, Brasil)

Pedro Luiz Dalcerro (Ministério das Relações Exteriores, Brasil)

Roberto Passos Nogueira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)

Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

Suplentes

Gentil Corazza (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Claudio Roberto Amitrano (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Lucas Ferraz Vasconcelos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Miguel Matteo (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Editor

Marcos Antonio Macedo Cintra (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Coeditores

André de Mello e Souza (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

André Gustavo de Miranda Pineli Alves (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Flávia de Holanda Schmidt (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Alves Teixeira (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Rodrigo Fracalossi de Moraes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Apoio Técnico

Mariana Marques Nonato

Luísa de Azevedo Nazareno

REVISTA TEMPO DO MUNDO

Volume 3 | Número 3 | Dezembro 2011

Brasília, 2011

ipea

Revista tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – v. 1, n. 1, (dez. 2009). – Brasília : Ipea, 2009.

Quadrimestral.

Edição publicada também em inglês.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

CARTA DO EDITOR 7

O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA DEPOIS
DA CRISE FINANCEIRA DE 2008 9

DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AFTER THE 2008 FINANCIAL CRISIS

Antonio Prado

NOTAS SOBRE A APARENTE INFLEXÃO NO DISCURSO (DE PARCELAS
IMPORTANTES) DO *MAINSTREAM* DA CIÊNCIA ECONÔMICA SOBRE
POLÍTICAS NACIONAIS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO 29

*NOTES ON THE APPARENT INFLECTION (IN IMPORTANT PARCELS) OF THE
ECONOMICS MAINSTREAM'S DISCOURSE ON NATIONAL POLICIES FOR
ECONOMIC GROWTH*

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Cláudio Roberto Amitrano

A REFORMA DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL 57

REFORMING THE INTERNATIONAL MONETARY SYSTEM

José Antonio Ocampo

UMA ABORDAGEM ESTRUTURALISTA DAS DESIGUALDADES
DE RENDA NA CHINA CONTEMPORÂNEA 99

*A STRUCTURALIST APPROACH ON INCOME INEQUALITY
IN CONTEMPORARY CHINA*

Carlos Aguiar de Medeiros

Isabela Nogueira de Moraes

GOVERNANÇA SUPRANACIONAL: UM DESAFIO PARA
A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS RESILIENTES E DA PAZ..... 123

*SUPRA-NATIONAL GOVERNANCE: A CHALLENGE TO BUILDING
RESILIENT STATES AND PEACE*

David Sogge

**A COOPERAÇÃO ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO:
CONTEXTO INSTITUCIONAL E PRIORIDADES POLÍTICAS 155**

***GERMANY'S DEVELOPMENT COOPERATION: INSTITUTIONAL SETTING
AND POLICY PRIORITIES***

Melanie Hernandez
Sybille Roehrkasten

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE A DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA E O ENDIVIDAMENTO DOS TRABALHADORES
NORTE-AMERICANOS DOS ANOS 1980 AOS ANOS 2000 197**

***AN INQUIRY ON INEQUALITY AND INDEBTEDNESS OF US WORKERS FROM THE
1980'S TO 2000'S***

Lucas Azeredo da Silva Teixeira

APRESENTAÇÃO

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, órgão que integra a Presidência da República Federativa do Brasil, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

A revista conta com versões em português e inglês e foi idealizada para apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul – Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.

A meta é valorizar o debate a fim de formular proposições para a elaboração de políticas públicas e, neste âmbito, privilegiar as comparações internacionais e a interdisciplinaridade, sempre destacando o papel do planejamento. A *Revista Tempo do Mundo* assume a ambição de formular as questões enfrentadas pela civilização contemporânea que, a um só tempo, deseja usufruir de padrões de vida confortáveis e condições de vida dignas, mas precisa respeitar os limites do que o planeta pode suportar em termos de exploração do meio ambiente.

É importante destacar a homenagem conferida a Fernand Braudel, por meio da valorização de sua formulação que trata do “tempo do mundo”, o que, em conjunto com as “estruturas do cotidiano” e com os “jogos da troca”, define sua originalidade. Braudel sempre buscou tratar das questões que envolvem as dimensões do desenvolvimento em uma perspectiva histórica e de longa duração, enfatizando que o mundo dominado pelo modo de produção com base na acumulação de capital sempre teve de equilibrar a sociedade, o mercado e o Estado. Conforme ensinou o mestre, ali, onde a tarefa foi mais bem-sucedida, houve prosperidade e, onde as dificuldades foram persistentes, os resultados não tiveram o mesmo sucesso.

Essa iniciativa, no Brasil, não é nova e o grande precursor foi Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil*. Esta obra seminal foi saudada por Braudel como inovadora sob o prisma metodológico.

Conselho Editorial

CARTA DO EDITOR

A sétima edição da *Revista Tempo do Mundo* reúne sete trabalhos que apresentam perspectivas diversas sobre diferentes cenários internacionais, levando em consideração processos de desenvolvimento econômico e social. A temática nesta edição envolve abordagens estruturais de cenários como o da China, América Latina, Alemanha e Estados Unidos, assim como o cenário de crise, com reformas no sistema monetário internacional e desafios para a construção da paz. Adicionalmente, questões mais ligadas à área das relações internacionais e da ciência política ganham espaço na revista e contribuem para que temas bastante atuais encontrem aqui um fórum para reflexão e diálogo.

Entre os temas focados situa-se a questão do desenvolvimento na América Latina após a crise financeira de 2008. O autor, Antônio Prado, discorre sobre a crise financeira internacional desencadeada com o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2007: depois deste período verificou-se um crescimento do crédito internacional que afetou de forma positiva o crescimento da América Latina, impulsionado pelos excelentes preços das *commodities*.

Na sequência, Cláudio Hamilton Matos dos Santos e Cláudio Roberto Amitrano apresentam notas sobre a pré-crise de 2008, apontando uma convergência observável entre discursos contemporâneos em torno de políticas nacionais de crescimento econômico.

No campo da temática de reformas situa-se a do sistema monetário internacional. Nesse sentido, o artigo assinado por José Antônio Ocampo, dividido por áreas, argumenta em favor de uma reforma abrangente, ao tempo que demonstra e explica a necessidade de uma reforma abrangente e ainda evolutiva do atual sistema monetário internacional.

Uma abordagem estruturalista das desigualdades de renda na China contemporânea é o objeto do artigo de Carlos Aguiar de Medeiros e Isabela Nogueira de Moraes, o qual, ao tratar de desenvolvimento e cooperação, evidencia que o mesmo país que reduziu a pobreza com rapidez também produziu um dos níveis de desigualdade mais altos do mundo em desenvolvimento.

A seguir, o artigo de autoria de David Sogge aprecia, em cinco áreas temáticas, o fato de que, em “lugares problemáticos”, o trabalho vital da construção da paz e dos Estados resilientes continua a ser desfeito pelo mau governo. Fluxos transnacionais de armas, drogas, pessoas, mercadorias perigosas e especialmente dinheiro influenciam decisivamente quem recebe o quê, quando e como.

Em outro momento, Sybille Acosta e Melanie Hernandez focam o desenvolvimento da cooperação alemã, delineando o contexto institucional e as políticas prioritárias do país. As autoras enfatizam ainda a divisão institucional entre cooperação técnica e financeira.

Fecha este volume o artigo sobre a desigualdade na distribuição de renda e o endividamento dos trabalhadores norte-americanos, assinado por Lucas Azeredo da Silva Teixeira. O autor aborda o momento anterior à eclosão da crise do *subprime*, por meio do crescente endividamento do consumidor, bem como suas causas.

É importante destacar que os artigos que compõem este número possuem atenção dirigida para temas atuais, relacionados à crise internacional, assim como para aqueles relativos ao desenvolvimento econômico, reformas, construção da paz e desigualdades. É neste contexto que a *Revista Tempo do Mundo* se propõe a refletir sobre os temas descritos, ressaltando a importância das contribuições de autores nacionais e internacionais acerca destas matérias.

O DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA DEPOIS DA CRISE FINANCEIRA DE 2008*

Antonio Prado**

Este artigo trata do contexto em que a crise financeira de 2008 chegou à América Latina e ao Caribe. A quebra do Lehman Brothers em 2008, seguida de uma crise de crédito, interrompe o período iniciado em 2002 de crescimento econômico com redução relevante da pobreza e da indigência e queda discreta da desigualdade. Isto gera uma apreensão sobre qual seria o grau de resiliência econômica e social da região à crise financeira. Devido à forte desaceleração em 2009, as taxas de desemprego subiram e as taxas de pobreza pararam de cair. Mas, logo no ano seguinte, há uma rápida recuperação, com o acionamento de políticas ativas na área monetária, creditícia e fiscal. Principalmente, houve uma preocupação em manter e até ampliar os gastos sociais e proteger os setores mais vulneráveis da crise. Esta estratégia foi bem-sucedida, e os indicadores sociais continuaram a melhorar em 2010 e 2011. A preocupação que permanece é que as taxas de pobreza e desigualdade, ainda elevadas, só poderão ser enfrentadas reduzindo-se a heterogeneidade estrutural que gera diferenças significativas de produtividade entre setores e afeta o processo distributivo e a qualidade dos empregos. Para esta redução são necessárias políticas orientadas para a convergência produtiva, com o apoio de políticas macroeconômicas adequadas e o crescimento dos investimentos públicos e privados.

Palavras-chave: América Latina, Crise financeira, desenvolvimento, desigualdade, pobreza.

DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AFTER THE 2008 FINANCIAL CRISISⁱ

The present article describes the context in which the financial crisis of 2008 reached Latin America and the Caribbean. The bankruptcy of Lehman Brothers, followed by the credit crunch, interrupts a period of economic growth with significant reduction of poverty and indigence and also the drop, even though slightly, of inequality, which had lasted from 2002 to 2008. This fact generates a concern about what would be the region's degree of economic and social resilience to the financial crisis. In fact, there was a sharp downturn in 2009 and the unemployment rates have risen and the poverty rates stopped falling, but the very next year there is a rapid recovery, with the beginning of active monetary, credit and tax policies. Mostly, there was a concern to maintain and even extend social spending and protect the most vulnerable sectors of the crisis. This strategy was successful and the social indicators continued to improve in 2010 and 2011. The remaining concern is that poverty and inequality are still high and can only be faced with a reduction in structural heterogeneity, which implies significant differences in productivity between sectors that influence the distributional process and the quality of jobs. In order to achieve this reduction, productive policies oriented to productive convergence are

* O autor agradece a leitura atenta e as sugestões de Filipa Correia e Romain Zivy.

** Secretário executivo adjunto da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

needed, with the support of appropriate macroeconomic policies and growth of public and private investments.

Keywords: Latin America, Financial crisis, development, inequality, poverty.

JEL: E63; O54

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 9-27 [2011]

1 INTRODUÇÃO

A crise financeira internacional desencadeada com o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2007 foi recebida como uma surpresa pelas autoridades que deveriam zelar pela higidez das finanças e dos bancos,¹ apesar dos sucessivos alertas de alguns especialistas em mercados de capitais, da academia e de instituições internacionais.² A exuberância irracional dos mercados não encontrou mecanismos de moderação de seu apetite. Pelo contrário, os contrapesos criados após a tragédia dos anos 1930 foram gradualmente desmontados, até que, no final de 1999, pouco restava da Lei Glass-Steagall, nome sob o qual é conhecida a lei de bancos dos Estados Unidos.³

Não se deve negligenciar a força política das ideias econômicas e sua reatância, mesmo na presença da dura prova da realidade.⁴ Os sinais de desgaste das alegadas vantagens do mercado autorregulado já se apresentavam de forma estrepitosa desde a quase falência do fundo de investimentos Long-Term Capital Management (LTCM) em 1998, evitado pela forte atuação do Federal Reserve (Fed), que garantiu liquidez aos bancos e corretoras e afastou uma crise sistêmica. A turbulência volta em 2001, com o fim da *mania* das empresas “pontocom” e com as fraudes nos balanços dos gigantes de energia e telecomunicações.

Efetivamente, em 1998, a crença de que o estudo da teoria econômica partindo do estágio atual de conhecimento teórico, que supõe que todas as teorias econômicas anteriores já estariam incorporadas ao conhecimento atual (*hard science*), poderia lidar com as incertezas dos mercados com modelos probabilísticos desmancha-se com os apuros dos dois prêmios Nobel que criaram o LTCM. Posteriormente, em

1. Alan Greenspan, presidente do Federal Reserve (Fed) durante as duas décadas anteriores à crise, disse à Comissão Nacional sobre as Causas da Crise Econômica e Financeira nos Estados Unidos que uma queda assim tão pronunciada estava além da capacidade de previsão dos reguladores. “A história nos indica que nós, os reguladores, não podemos determinar o momento de uma crise nem antecipar com exatidão o lugar onde estará localizada ou a magnitude das perdas e seus efeitos secundários” (United States, 2011, p. 3, tradução livre).

2. De fato, houve sinais de alerta. Na década anterior ao colapso, existiram numerosos indícios de que os preços dos imóveis estavam inchados, as regras para concessão de créditos eram descuidadas, muitos proprietários de imóveis estavam contraindo dívidas e empréstimos hipotecários que dificilmente poderiam cumprir e os riscos para o sistema financeiro estavam crescendo forma descontrolada (United States, 2011).

3. A Lei Gramm-Leach-Bliley, de 1999, de modernização dos serviços financeiros, retirou os mecanismos que teriam impedido uma alavancagem desenfreada dos diversos segmentos do mercado financeiro.

4. “Mas, os economistas não são como outro grupo qualquer. Eles são os arquitetos do entorno intelectual dentro do qual se efetua a formulação da política nacional e internacional. Quando os economistas se equivocam, como acontece em algumas ocasiões, podem causar muito dano, porém, quando têm razão, a sua contribuição para o bem-estar humano é enorme” (Rodrik, 2011, tradução livre).

2001, comprovaram-se fraudes contábeis da Enron e de outras várias empresas que utilizaram de forma criminosa os recursos dos fundos de pensões de seus trabalhadores para maquiar seus resultados e sustentar suas ações nas bolsas de valores, e, em consequência, os bônus de seus diretores. Uma vez mais, a ação do Fed impede que o pânico se alastre e, compensa o salto na preferência pela liquidez com gigantescas injeções de moeda no sistema e redução dos juros nominais.

Mesmo com juros baixos, os títulos do Tesouro estadunidense continuaram sendo comprados pelos países emergentes, cada vez mais superavitários em suas transações correntes, principalmente a China. O privilégio exorbitante⁵ dos Estados Unidos de serem emissores de moeda de reserva, em um momento de forte incerteza, paradoxalmente foi percebido como gerador de um porto seguro, os títulos do Tesouro estadunidense, para os bancos centrais e investidores internacionais. Assim, os déficits gêmeos (fiscal e em conta-corrente) da economia estadunidense continuaram sendo financiados como “déficits sem lágrimas”⁶ com o crédito mundial, apesar da crescente debilidade do dólar.⁷

Este último período, de 2003 a 2007, de aparente normalidade, caracterizado por abundância de crédito internacional e crescimento robusto da China e de outros países asiáticos, afetou de forma muito positiva o crescimento dos países latino-americanos, impulsionados pelos excelentes preços dos produtos básicos, pelo crescimento do comércio internacional, pela estabilidade relativa da inflação regional e pelo adequado manejo das políticas públicas, tanto macroeconômicas como sociais.

Mas a teoria de que os mercados financeiros se equilibram automaticamente influiu de tal forma nas mentalidades que mesmo com turbulências tão significativas e recorrentes, atingindo segmentos de mercados, países e inclusive regiões inteiras desde os finais dos anos 1990, nada foi feito para evitar o pior.⁸ Daí em diante, esta fuga foi mantida até o estouro da crise dos créditos das hipotecas de alto risco (*subprime*) nos Estados Unidos. O esquema de financiamento baseado em uma premissa claramente insustentável, de continuidade de valorização dos preços dos imóveis, manteve-se até que os preços dos imóveis desabassem, e, junto com

5. Os mercados emergentes se queixam de que, enquanto suas economias se expandiam e seus bancos centrais tinham de aumentar as suas reservas de dólares, viam-se obrigados a conceder financiamento barato para cobrir o déficit externo dos Estados Unidos, gostassem ou não disso. As famílias pobres do mundo em desenvolvimento terminaram subsidiando as famílias ricas dos Estados Unidos (Eichengreen, 2011).

6. Expressão de Jacques Rueff, citada por Eichengreen (2011).

7. “O dólar foi e continua sendo forte no mercado global, pois 85% das transações de divisas mundialmente são câmbios de outras moedas a dólares, 50% dos valores das dívidas internacionais estão representados em dólares e mais de 60% das reservas de divisas em governos e bancos centrais são em dólares” (Eichengreen, 2011, tradução livre).

8. “Não existe uma autoridade antimonopólio mundial, nem um prestamista mundial de última instância, nem um regulador mundial, nem uma rede mundial de segurança, nem, certamente, uma democracia mundial. Em outras palavras, os mercados globais padecem de uma governança débil e em consequência tendem à instabilidade, à ineficiência e a uma escassa legitimidade popular” (Rodrik, 2011, tradução livre).

eles, as garantias bancárias.⁹ Um imenso esquema Ponzi ficou a descoberto, apesar das avaliações supostamente competentes das agências de classificação do crédito.¹⁰

Como o pânico se espalhou de forma rápida pela economia internacional, a quase estatização dos sistemas bancários dos Estados Unidos e do Reino Unido foi uma resposta necessária no momento, às custas de um imenso aumento nos déficits públicos dos países desenvolvidos. Neste cenário, tornou-se urgente e essencial uma revisão da regulação bancária para poder gerenciar a crise e evitar a repetição do desastre.¹¹

Mas, se nas crises anteriores os efeitos sobre a América Latina haviam sido devastadores, desta vez a história seria diferente.

2 HISTÓRICO

Desde o colapso do padrão de financiamento da região nos anos 1970, baseado em alto endividamento externo a taxas de juros flutuantes, a América Latina e o Caribe passaram por várias décadas perdidas em seu desenvolvimento. A política anti-inflacionária adotada a partir de 1979 pelo Fed, de contenção absoluta dos agregados monetários,¹² fez dobrar as taxas de juros nominais. O resultado foi uma escassez mundial de crédito e o início da crise da dívida externa na América Latina e Caribe. O que seguiu é largamente conhecido: fugas de capitais, incumprimentos no pagamento da dívida soberana externa, surtos hiperinflacionários, desajustes fiscais crescentes, instabilidade financeira e estagnação do produto interno bruto (PIB) *per capita*.

Os custos sociais deste processo foram significativos, gerando desemprego em massa, queda do poder aquisitivo, corte de gastos públicos e redução dos investimentos em infraestrutura produtiva e social. As taxas de pobreza e miséria da população regional, que em 1980 eram de 40,5% e 18,6%, respectivamente, subiram a 48,3% e 22,5% em 1990 (gráfico 1). Isto levou 64 milhões de pessoas à pobreza em uma década. Para a América Latina e o Caribe, foi uma regressão social sem precedentes no século XX.

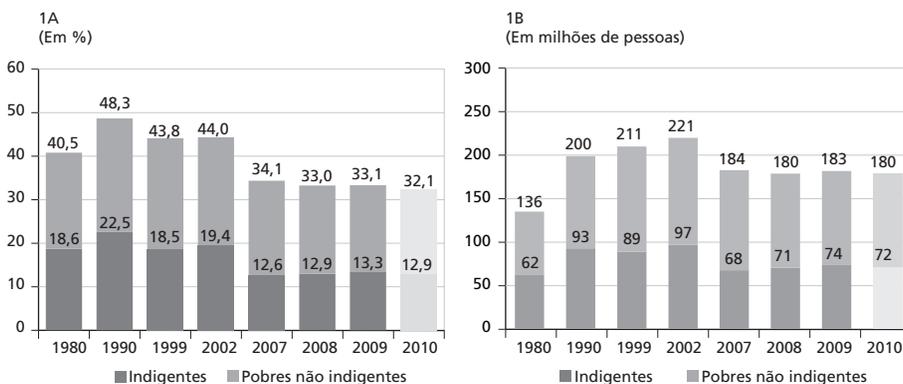
9. "Apostaram-se trilhões de dólares na ideia de que os preços dos imóveis sempre subiriam e que os devedores dificilmente deixariam de pagar seus créditos hipotecários, mesmo que suas dívidas aumentassem" (United States, 2011, tradução livre).

10. "As firmas podiam armar pacotes nos quais os empréstimos estavam incorporados a títulos garantidos por hipotecas e que em geral obtinham uma classificação AAA (*triple A*) dos organismos de qualificação de crédito, sendo vendidos posteriormente a investidores" (United States, 2011, tradução livre).

11. Veja-se a Lei Dodd-Frank.

12. O Fed decidiu, por insistência de Paul Volcker, que não mais tentaria promover a sintonia fina da economia concentrando a atenção nas taxas de juros de curto prazo, mas mediante o controle rigoroso da quantidade de moeda disponível na economia. As consequências de sua decisão foram ainda mais sérias do que ele esperava. A taxa dos fundos federais se aproximou de 20% em fins de março de 1980, o que fez com que as taxas de juros praticadas na economia subissem ainda mais (Greenspan, 2007, p. 80-81).

GRÁFICO 1

América Latina: evolução da população pobre e indigente (1980-2010)¹

Fonte: Cepal (2010b), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Nota: ¹ Estimativa correspondente a 18 países da região mais o Haiti. As cifras sobre as seções superiores das barras representam a porcentagem e o número total de pessoas pobres (indigentes mais pobres não indigentes).

O período dos chamados ajustes estruturais, nos anos 1990, não foi menos difícil. As políticas baseadas no Consenso de Washington não foram capazes de relançar o crescimento econômico. A média de crescimento regional do PIB nos anos 1980 e 1990 é praticamente a mesma, e três vezes menor que a verificada no período 1950-1970. Ou seja, foram mais de duas décadas de estagnação. No entanto, estas políticas foram capazes de superar a hiperinflação e conduzir a dinâmica inflacionária para um âmbito manejável pela política macroeconômica. A média mundial da inflação reduziu-se de 28% ao ano em 1994 para perto dos atuais 3% ao ano, e a região latino-americana e caribenha acompanhou esta tendência.

Com a queda da inflação e a ampliação dos gastos com políticas sociais, mesmo que restritas a programas focalizados, houve uma redução relativa da pobreza de 4 pontos percentuais (p.p.), mas ainda sem compensar o aumento dos anos 1980. A insuficiência do crescimento econômico e dos gastos sociais se revela no crescimento absoluto da pobreza, que abarcou 21 milhões de pessoas.

A superação da hiperinflação, sem dúvida, retirou do cenário regional um forte elemento de instabilidade, mas não significou a redução da volatilidade das principais variáveis macroeconômicas. A inflação, mesmo abaixo dos perigosos dois dígitos, não deixou de apresentar fortes variações. Os regimes cambiais foram contestados e colapsaram, gerando impactos sobre a dívida pública. As taxas de juros, entretanto, seguiram flutuando ao sabor das crises internacionais, cada vez mais frequentes.¹³

13. "Em consequência, muitos países da região apresentavam notáveis desequilíbrios em sua macroeconomia nacional, originados em falhas na condução interna. A isto se agregavam choques externos provenientes de termos de intercâmbio flutuantes" (Cepal, 2010a, p. 53, tradução livre).

O cenário da década de 1990 foi de crises em sequência nos países emergentes. Ao final de 1994, quebra o México. Em 1997, ocorre a quebra dos “tigres asiáticos”; em 1998, a crise russa; em 1999, a brasileira; e em 2001, a argentina. A percepção de risco dos investidores internacionais, ao não diferenciar os países emergentes, e a maior exposição das contas de capitais destes países a fluxos especulativos geravam um efeito em cadeia nas transações cambiais. Uma crise em Hong Kong (região administrativa especial da China) afetava o risco-país na América Latina e Caribe, bem como gerava fuga de dólares, quebras bursáteis e bancárias, surtos inflacionários, e elevação das taxas de juros e da dívida pública, com efeitos negativos sobre rendimentos reais, empregos e níveis de pobreza.

Essa instabilidade dos países emergentes afetava de forma lateral os sistemas financeiros dos países desenvolvidos, já reciclados de sua forte exposição aos títulos de dívida emitidos nos anos 1970 e 1980. Até então, os países emergentes eram sinônimo de problema na agenda internacional.

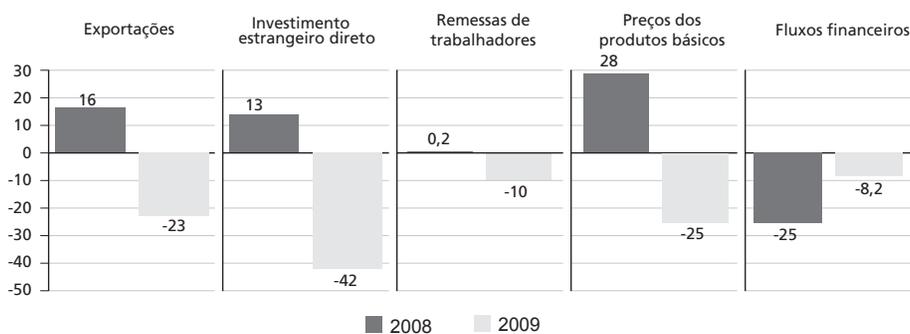
A crise das hipotecas de alto risco iniciada em 2007 não afetou imediatamente os países da América Latina e do Caribe: o crescimento na região continuou forte, assim como o avanço do comércio exterior, cada vez mais ancorado nas exportações de produtos primários ou semiprocessados. Tal desempenho chega a gerar um debate sobre o “descolamento” da economia dos países da região, e dos países emergentes em geral, diante da dinâmica adversa dos Estados Unidos e da Europa: imunidade em relação às aventuras do mercado financeiro mundial, em particular do estadunidense naquele momento. Assim parecia, pois o fluxo de capitais continuava em direção à região, os investimentos estrangeiros diretos (IED) cresciam, a acumulação de reservas permanecia forte e as moedas nacionais continuavam valorizando-se em relação ao dólar.

Até outubro de 2008, a crise dos países ricos parecia ser um problema contido em suas fronteiras, sem contaminar os países emergentes, ao contrário do que ocorria anteriormente, fossem crises oriundas dos próprios emergentes ou dos mercados dos países industriais de alto PIB *per capita*. A quebra do banco de investimentos Lehman Brothers mudou esta situação. Imediatamente espalhou-se a percepção de que não se tinha certeza da qualidade dos ativos dados em garantia aos bancos e da idoneidade dos próprios balanços do sistema financeiro. Construiu-se um imenso sistema bancário paralelo, com uma alavancagem 30 vezes superior ao patrimônio líquido das instituições. O que se vendia como uma sofisticação bancária assegurada contra riscos revelou-se uma sobrealavancagem de alto risco.

GRÁFICO 2

América Latina e o Caribe: efeitos macroeconômicos da crise (2008 e 2009)

(Taxa de variação interanual, em %)



Fonte: Cepal, com base em informações oficiais.

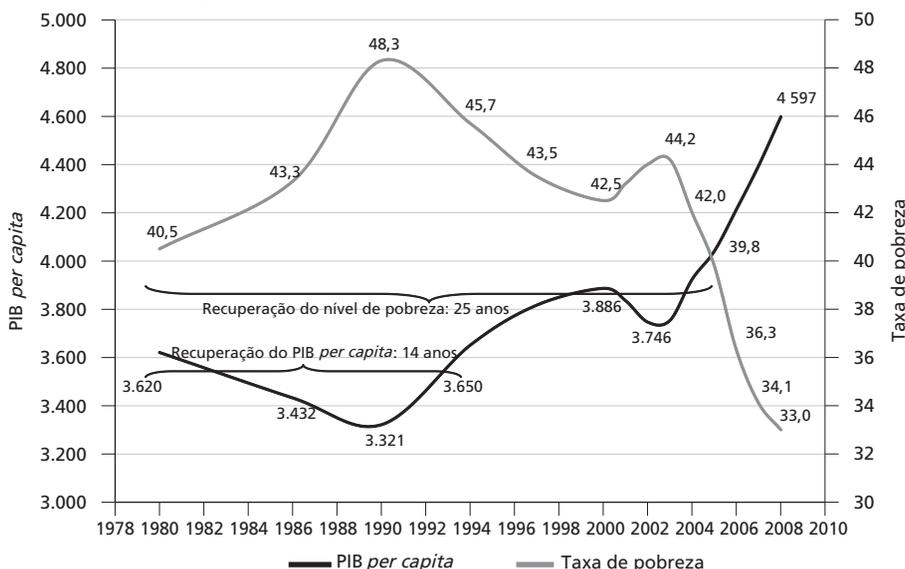
A ruptura do estado de confiança provocou uma crise de crédito global. Não havia financiamento, tampouco refinanciamento de posições. Nenhum tipo de crédito para capital de giro, investimento, consumo, comércio exterior ou crédito interbancário fluía adequadamente. Como mostra o gráfico 2, o resultado foi uma queda abrupta da produção industrial, do comércio exterior e do consumo. Desta vez, o desacoplamento revelou ser uma ilusão.

A preocupação que afligiu a América Latina e o Caribe foi ver interrompido um processo histórico inédito na região de crescimento econômico com melhora na distribuição da renda. A convivência com períodos de alto crescimento não é novidade, mas um crescimento econômico com diminuição de desigualdades de renda, sim. A tal ponto que estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) nos anos 1980 definiram esta combinação como um *casillero vacío* (FAJNZYLBER, 1990).

A experiência das décadas perdidas justificava essa apreensão. Depois das crises da dívida externa e das hiperinflações, os indicadores sociais recuaram severamente e demoraram um longo período para recuperar os níveis de 1980. O nível de pobreza tardou 25 anos para retornar, em 2006, a cerca de 40% (39,8%), e o PIB *per capita* demorou 14 anos, recuperando-se em 1994. A recuperação do PIB foi mais rápida que a dos indicadores de pobreza, o que revela o forte viés excludente do padrão de crescimento vigente neste período.

GRÁFICO 3

América Latina (média ponderada, 19 países): comparação entre PIB *per capita*¹ e incidência da pobreza² (1980-2008)



Fonte: Cepal, com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países, para dados de pobreza; e Cepal, com base em cifras oficiais, para dados do PIB.

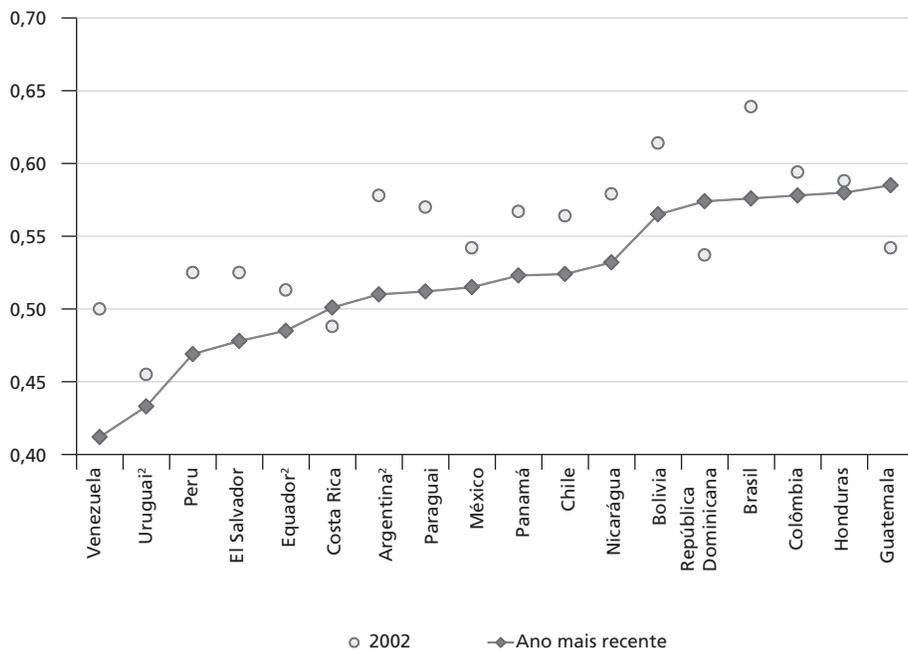
Notas: ¹Em US\$.

²Em % da população.

O padrão marcadamente pró-cíclico da política macroeconômica na região, prevalente principalmente nos anos 1990, que resultou em baixas taxas de crescimento econômico, começa a ser revertido na primeira década dos anos 2000, com efeitos relevantes sobre os indicadores sociais. O número de pobres e de indigentes existente em 2002, de 221 milhões e 97 milhões, respectivamente, reduziu-se para 180 milhões de pessoas pobres e 71 milhões de indigentes. A crise de 2009 contribuiu para um aumento da pobreza em 2009, depois de um sexênio em que os indicadores relativos de pobreza haviam caído 11 p.p. (de 44% a 33%) (gráfico 3), enquanto a extrema pobreza havia baixado de 19,4% a 12,9% no mesmo período.

Mas, além desta significativa redução de pobreza e miséria, outro fenômeno acompanha esse processo: a redução da desigualdade na distribuição da renda. Ainda que de forma muito incipiente, a diminuição do índice de Gini regional indica a possibilidade efetiva de realizar crescimento econômico com distribuição de renda, uma realidade já presente em países ricos, mas uma tese ainda a ser confirmada na América Latina e no Caribe (gráfico 4). Um período de seis anos é insuficiente para consolidar mudanças estruturais no perfil da renda, mas carrega uma mensagem, muito valorizada na região, de crescer para distribuir e distribuir para crescer.

GRÁFICO 4

América Latina (18 países): coeficiente de Gini da distribuição da renda (2002-2009)¹

Fonte: Cepal, com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Notas: ¹O ano da pesquisa utilizada difere entre países. O ano de 2002 corresponde à pesquisa mais recente disponível entre 2000 e 2002, e o ano de 2009, às pesquisas disponíveis entre 2006 e 2009.

²Área urbana.

Esses indicadores sociais positivos são resultado de uma convergência de processos demográficos, econômicos e políticos. A curva demográfica na região vem significando para vários de seus países uma redução na taxa de dependência nas famílias, dado que o número de crianças já se reduziu e o de idosos ainda não cresceu, o que diminui a carga econômica sobre as pessoas ativas na família. As políticas de estabilização resultaram em redução da inflação e em melhora das condições fiscais. Por sua vez, o crescimento mundial e a mudança positiva nos termos de troca, em função da forte valorização dos produtos básicos, permitiram um acúmulo de relevantes saldos de transações correntes e de reservas internacionais. Por último, um importante fator foi que o avanço e a consolidação das jovens democracias da região permitiram a vocalização das demandas sociais e dos valores da igualdade econômica, social e política, com efeitos sobre os programas de políticas públicas.

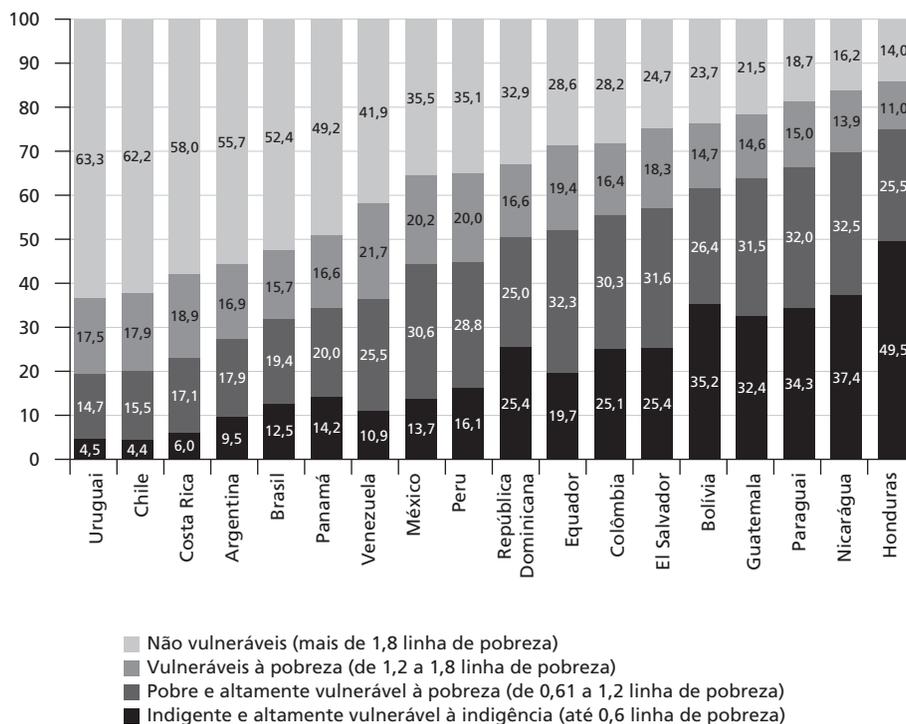
É neste ambiente de otimismo regional que poussa a crise internacional originada nos Estados Unidos. O sentimento de descolamento é abalado pela avassaladora onda da crise de crédito irradiada a partir de outubro de 2008. Em 2009,

o crescimento regional recua 1,9%, e o PIB *per capita*, 2,8%. As taxas de investimentos brutos, que avançavam a uma taxa média anual próxima a 11%, recuaram 14,5%; e as exportações, 21%. As taxas de desemprego, que caíam seguidamente desde 2002, acumulando uma redução de 4 p.p., voltaram a subir para 8,2%. E o pior: interrompe-se a queda da pobreza e da miséria.

A preocupação com os efeitos econômicos da crise é grande, mas a preocupação é ainda maior com os seus efeitos sociais. O temor é que o padrão das décadas perdidas pudesse retornar, não só pela pior devastadora dos indicadores sociais, mas também por sua recuperação lenta e assimétrica em relação ao crescimento econômico geral. Uma característica social da América Latina e Caribe é que, mesmo quando milhões de pessoas saem da linha de pobreza, muitas permanecem em um estado de vulnerabilidade e estão sujeitas a regressar à condição original, caso ocorram mudanças abruptas na economia. Como mostra o gráfico 5, esta franja varia de país para país, mas oscila entre 11% e 20% da população. Sustentar esta mudança de condição econômica exige décadas de crescimento do PIB e políticas públicas distributivas.

GRÁFICO 5

América Latina (18 países): perfil da vulnerabilidade de renda por país (2008)
(Em %)



Fonte: Cepal, com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Esse perfil social demandava para a América Latina e o Caribe um enfrentamento da crise com políticas anticíclicas e, simultaneamente, a adoção de estratégias de mudança estrutural. Sendo certo que o sexênio 2003-2008 foi de crescimento com distribuição de renda, isto não necessariamente poderia ser sustentado, mesmo com a superação da crise. A verdade é que a região da América Latina e Caribe continua com problemas sérios em sua trajetória ao desenvolvimento.

A recuperação da região foi notável, e já em 2010 o crescimento econômico voltou a 6,0% e o PIB *per capita* cresceu 4,8%. A formação bruta de capital fixo retorna a 21,4%, quase o nível anterior à crise, e as exportações e os investimentos estrangeiros se recuperam em 30%. O impacto sobre a pobreza terminou sendo muito menor que os esperados 9 milhões de pobres adicionais em 2009, crescendo, 3 milhões. Em 2010, a Cepal estima que o número de pobres da região já tenha voltado ao nível de 180 milhões de pessoas, similar ao existente em 2008, e que este movimento tenha sido acompanhado por melhoras nos indicadores laborais. Devido ao crescimento populacional, a pobreza relativa inclusive teria caído de 33% em 2008 para 32,1% em 2010.

Isso foi possível porque os governos da região adotaram fortes políticas econômicas e sociais anticíclicas, rompendo com o padrão observado em crises anteriores.¹⁴

Nesta ocasião a Cepal indicou a necessidade de que o enfrentamento dos efeitos da crise financeira internacional na América Latina e Caribe não deveria seguir a antiga receita de ajuste fiscal, corte de gastos sociais e restrição monetária e creditícia, pois seriam socialmente perversos e economicamente contraproducentes. Na realidade, um reforço no gasto público, uma defesa dos segmentos mais vulneráveis da sociedade e uma política monetária e creditícia se faziam claramente necessários, pois a crise que se iniciou como financeira rapidamente transformou-se em um processo de insuficiência de demanda efetiva.

Isso não apenas era necessário, mas também poderia se sustentar pelas condições econômicas prevaletentes na região.

3 A AMÉRICA LATINA APÓS A CRISE

É evidente que a região reagiu de forma notável aos efeitos da crise financeira internacional¹⁵ e com políticas keynesianas evitou um colapso econômico e social, reduzindo inclusive os impactos sobre a pobreza e o desemprego. No entanto, não há garantias de que o processo de crescimento com distribuição de renda continuará no mesmo ritmo, tampouco de que a redução substantiva da pobreza se manterá

14. Instituições democráticas são fundamentais como forma de proteção dos segmentos mais vulneráveis da população em situações de crise e na determinação da arbitragem distributiva destas crises. A este respeito cabe citar Rodrik, que afirma que as democracias têm o direito de proteger a sua organização social, e que, quando este direito se choca com os requerimentos da economia mundial, esta última deveria ceder (Rodrik, 2011). O autor se refere ao fundamentalismo de mercado, que pode corroer o tecido social e aumentar o sofrimento humano provocado pelas crises.

15. À exceção da América Central, que foi mais impactada pela redução de comércio com os Estados Unidos e pela diminuição das remessas dos imigrantes da região que perderam seus empregos durante a crise.

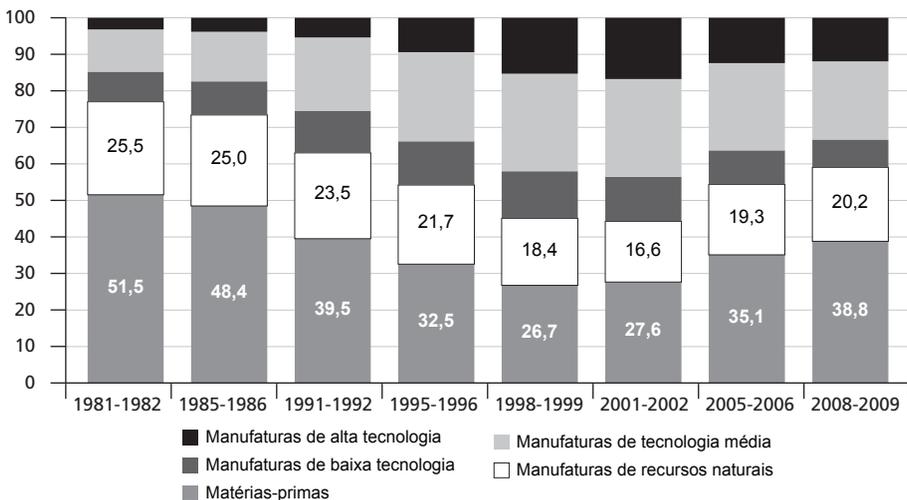
com força. A razão para isso é que as mudanças estruturais para sustentar este processo não estão consolidadas e a tendência prevalecente até o momento envolve o risco de reproduzir estruturas historicamente concentradoras de renda.

A extraordinária oportunidade criada pelo avanço positivo dos termos de troca,¹⁶ como resultado do crescimento dos preços dos produtos básicos no mercado internacional, em razão do crescimento econômico asiático, da imensa liquidez internacional e da especulação nos mercados de futuros, aumenta o peso das exportações de recursos naturais brutos ou pré-processados na pauta comercial da América Latina e Caribe e constitui um freio à diversificação da produção (gráfico 6). Este fenômeno arrasta os investimentos para este segmento da economia e, na ausência de políticas industriais ou setoriais relevantes, recria economias primário-exportadoras, com seu viés de economia de enclave, com pouca internalização e encadeamento dos avanços na produtividade deste setor para o resto da economia.

O avanço da produtividade média não é suficiente para sustentar processos de crescimento com distribuição pervasiva da renda, pois pode ser resultado de uma brutal assimetria dos níveis de produtividade no tecido produtivo e de difusão da tecnologia. A heterogeneidade estrutural concentra a renda nos setores exportadores especializados em recursos naturais e não transborda sem a adoção de políticas públicas orientadas neste sentido.

GRÁFICO 6

América Latina e Caribe: evolução da estrutura das exportações ao mundo (1981-2009)
(Em % do total regional)

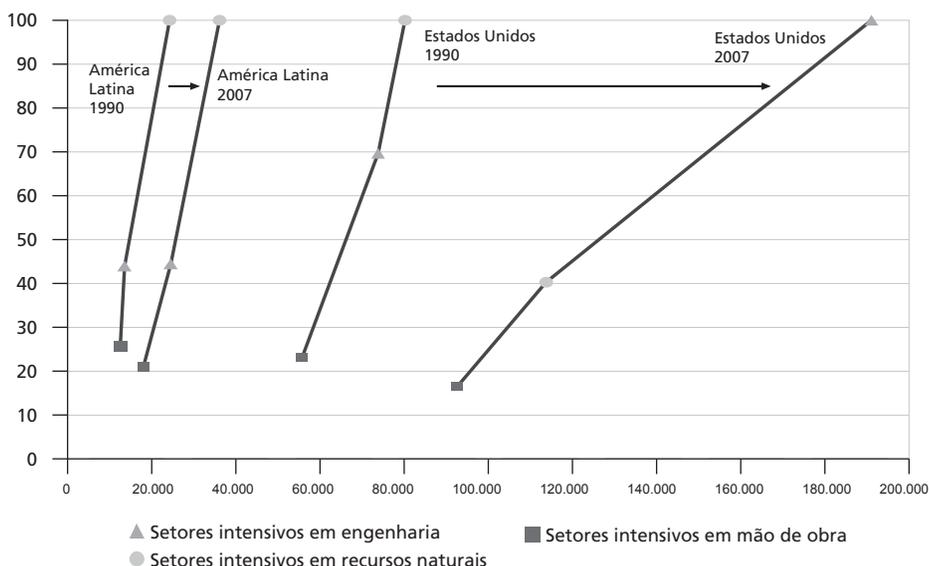


Fonte: Cepal, com base em dados da United Nations Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE).

16. A América Central é afetada de forma adversa pelo aumento dos preços dos produtos básicos, diferentemente dos países da América do Sul, que dele se beneficiam.

GRÁFICO 7

América Latina (países selecionados) e Estados Unidos: produtividade e estrutura do valor agregado industrial (1990 e 2007)
(Em % do PIB industrial e em US\$ de 1985)



Fonte: Cepal, com base no Programa de Análise da Dinâmica Industrial (Padi).

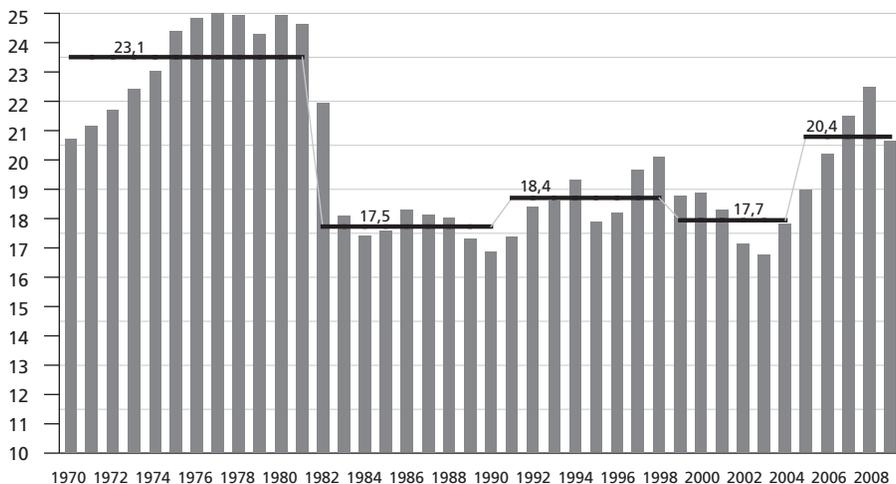
Os dados indicam que a América Latina e o Caribe não têm avançado o suficiente em termos de investimentos produtivos e de redução da heterogeneidade estrutural (gráfico 7). Como mostra o gráfico 8, a taxa de formação bruta do capital fixo foi muito baixa em comparação com a registrada em outras economias emergentes bem-sucedidas, e também com níveis alcançados pela região nos anos 1970. Ainda assim, o fosso entre a produtividade das grandes empresas e a das médias e pequenas empresas continua se alargando, assim como a brecha externa. Isto significa que o aumento dos gastos sociais, financiados pela tributação sobre os setores mais dinâmicos, o que politicamente não é trivial, pode contribuir para a redução da pobreza, mas não tem potência para fazer frente à desigualdade.

Muitos são os fatores que contribuem para a reprodução da desigualdade que não serão modificados sem a mobilização de instrumentos do Estado. O baixo crescimento da produtividade, a heterogeneidade estrutural interna e externa, a estrutura tributária regressiva, gastos públicos insuficientes em educação, ciência e tecnologia, cultura cidadã incipiente, sindicatos enfraquecidos e instabilidade na governança do setor público são reflexos da ausência de políticas de Estado e de longo prazo.

A crise financeira internacional permite um amadurecimento na reflexão sobre o papel do Estado na região. A visão de que o Estado deveria recuar para suas funções clássicas, típicas da ordem liberal do século XIX, de provedor de segurança externa e interna, administrador da Justiça e garantidor da propriedade e de contratos privados, foi duramente atingida. O mercado como mecanismo natural e autorregulado revelou, uma vez mais, ser uma falácia com graves consequências. Na realidade, o mercado sempre foi uma criatura do Estado. O amadurecimento está no reconhecimento de que o mercado necessita de regulação e o Estado de controles e governança sólida. Um mercado soberano é tão trágico quanto um Estado sem freios.¹⁷

GRÁFICO 8

América Latina (19 países): formação bruta de capital fixo (1970-2009)
(Em % do PIB)



Fonte: Cepal, com base em cifras oficiais.

Uma nova equação entre mercado, Estado e sociedade está em debate nas mesas regionais. Não é possível avançar no desenvolvimento regional sem mudanças básicas. A primeira delas está relacionada à cunha fiscal. Como mostra o gráfico 9, a carga fiscal média na América Latina e Caribe é de 18%, arrecadada principalmente por impostos regressivos. Crescer e distribuir exige planejamento e políticas públicas com dotação suficiente de recursos. Prover os serviços clássicos do Estado, como seguridade social e educação, bem como estimular sistemas de inovações e políticas industriais, agrícolas e comerciais, demanda orçamentos

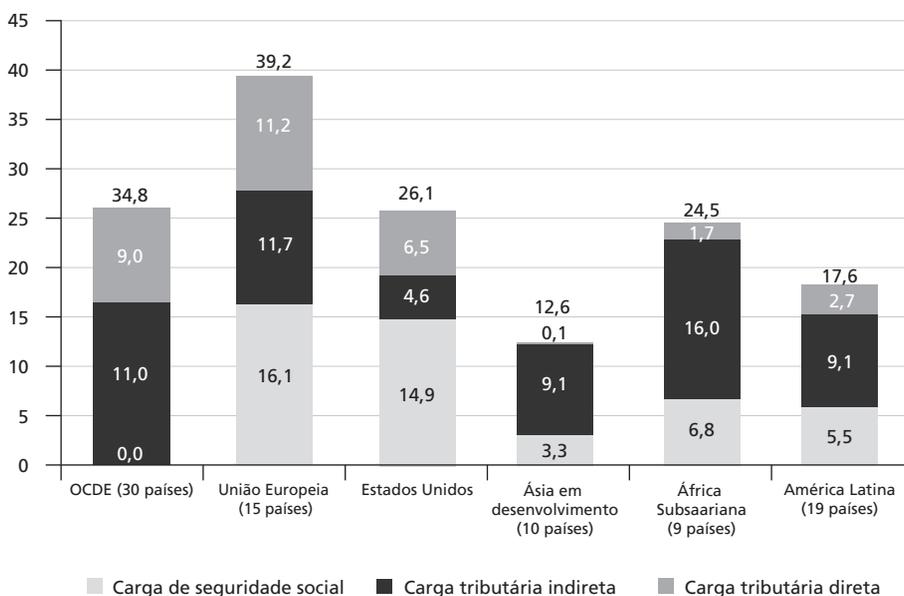
17. "É necessário criar uma nova arquitetura estatal que permita posicionar o Estado no lugar que lhe corresponde na condução das estratégias de desenvolvimento dos países da região. A partir de uma visão crítica de seu desempenho histórico, devemos ser capazes de perfilar esse papel, dotá-lo das ferramentas suficientes e encontrar seu lugar preciso, em equilíbrio com o mercado e o cidadão" (Cepal, 2010a, p. 234, tradução livre).

robustos, não disponíveis em grande parte dos países. Um novo pacto fiscal e tributário é essencial para o processo de sustentação do crescimento com distribuição de renda e erradicação da miséria. É possível calcular a carga tributária que pode ser suportada por cada país. Neste âmbito, a situação na região é diversificada. Alguns países já estão no limite das possibilidades, como é o caso do Brasil, com uma carga bruta de cerca de 36% do PIB. Alguns, como o México, com 15%, estão muito aquém, enquanto outros, como Chile e Colômbia, estão em uma posição intermediária, com uma carga tributária bruta em torno de 22%. Deve-se ter claro que os déficits fiscais podem ser utilizados para fins anticíclicos, mas devem ser adequados a uma sustentação de longo prazo da dívida pública.

GRÁFICO 9

Comparações internacionais da carga tributária (2008)

(Em % do PIB)



Fonte: Cepal, com base em cifras oficiais.

Outro elemento fundamental está no manejo geral da macroeconomia. Uma política de desenvolvimento em ambiente de abundância de recursos naturais, como é o caso da maioria dos países da região, principalmente da América do Sul e do México, só será bem-sucedida com cuidados especiais em relação à política cambial.¹⁸ A preservação da estrutura industrial

18. Naturalmente, as flutuações cíclicas da taxa de câmbio real constituem um desestímulo para adquirir novas vantagens comparativas e dar valor agregado à exportação de recursos naturais tradicionais (Cepal, 2010a, p. 69).

prevalecente e dos seus empregos e, por motivos ainda mais importantes, a criação de uma indústria que agregue valor aos recursos naturais disponíveis demandam uma taxa de câmbio que estimule a produção interna e as exportações. Isto implica desestimular os fluxos de capitais especulativos de curto prazo, permitir o acúmulo de reservas internacionais, criar fundos soberanos em dólares e principalmente manejar a política monetária com um duplo mandato: gerar o máximo de crescimento econômico com o mínimo de inflação.

A política industrial e de ciência e tecnologia deve ter os instrumentos de financiamento e governança estabelecidos explicitamente nas leis e nos orçamentos públicos. É necessária a identificação dos setores estratégicos para a criação de capacidade competitiva no processo de agregação de valor aos recursos naturais disponíveis.¹⁹ Dispor de crédito de longo prazo depende da existência de fundos públicos, mas também de um aprofundamento do sistema bancário privado e público. Neste último particular, além do acesso a bancos multilaterais de desenvolvimento, é importante, quando possível, criar ou ampliar bancos públicos e nacionais de desenvolvimento.

Os sistemas de seguridade social são necessários não apenas para o processo de redução da pobreza e das desigualdades, mas também para permitir uma absorção menos traumática dos choques externos adversos. Quanto mais aberta é uma economia, mais vulnerável está sua população às crises internacionais. Desta forma, a preservação dos compromissos políticos das democracias quanto ao crescimento com distribuição de renda depende de um aprofundamento da seguridade social e da segurança alimentar. Uma nova equação entre Estado, mercado e sociedade exige, além dos freios democráticos ao Estado e da regulação do mercado, uma seguridade social sólida e abrangente.

4 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Por fim, é relevante a necessidade de uma ampliação do nível educacional na América Latina e Caribe. Mesmo que o acesso ao ensino primário e a conclusão desta fase já estejam próximos de 100%, ainda há problemas em termos de qualidade do ensino. Acrescenta-se que o acesso, a progressão e a conclusão no ensino secundário ainda são muito desfavoráveis. O acesso chega a 88%, mas a conclusão, medida entre jovens de 20 a 24 anos, só alcança cerca de 50%.

19. Um aspecto central da agenda é a identificação dos setores-chave que teriam de ser selecionados, considerando-se as especificidades da estrutura produtiva de cada país, a partir de sua capacidade de gerar e difundir conhecimento e inovação, para formar encadeamentos com outras atividades, tanto de manufatura como de serviços (Cepal, 2010a, p. 129).

A heterogeneidade do acesso e da qualidade do ensino se reflete nas oportunidades que os jovens têm para a sua realização existencial, inclusão social e cidadã, e termina por transformar a educação em mais um dos fatores de reprodução de desigualdades.²⁰

A educação universal e de qualidade é condição necessária, mas não suficiente, para a quebra do ciclo intergeracional de desigualdade. É trágico que as distorções existentes na estrutura de ensino na América Latina e Caribe acabem por não cumprir ambas as condições, de necessidade e de suficiência.

No sentido de contribuir para a mudança desse quadro, a Cepal propõe várias ações de mudança no sistema, seis das quais são consideradas prioritárias (CEPAL, 2010b, p. 29-32):

- ampliação da cobertura de ensino básico;
- ampliação da jornada escolar do ensino primário;
- incorporação da tecnologia digital na educação como uma oportunidade fundamental na luta pela equidade;
- apoio às famílias por meio dos programas de transferências condicionadas;
- articulação do sistema de formação para o trabalho; e
- compatibilização da qualidade formativa do sistema de educação superior com a expansão do acesso a setores excluídos.

É importante ressaltar que os avanços no sistema educacional para terem resultados distributivos relevantes e sustentáveis devem estar articulados com uma série de outras políticas públicas. Nesse sentido, considerando-se a educação como elemento fundacional de uma cadeia de processos que resultam em uma sociedade menos desigual, há que se dizer que um aumento do nível educacional não resulta automaticamente em avanços na geração de ciência e tecnologia. Os avanços em ciência e tecnologia, por sua vez, não significam que sejam incorporados ao sistema produtivo como inovações. Caso ocorram as inovações, elas não resultarão automaticamente em aumentos de produtividade, pois dependem de um aprendizado organizacional complexo.

Como é mais provável e esperado, se as inovações resultarem em crescimento da produtividade, isto não significa uma redução automática e proporcional dos preços e um repasse aos salários reais, pois tais consequências dependem de estruturas de concorrência intercapitalista e da institucionalidade e dinamismo do mercado de trabalho. A redução dos preços relativos nos setores inovadores e o aumento dos salários reais terão um impacto na efetividade distributiva na medida em que,

20. A disparidade no desenvolvimento de capacidades não se relaciona apenas com os resultados educativos, mas também com os mercados de trabalho autorregulados que constituem verdadeiras fábricas de segmentação em níveis de produtividade, acesso a bem-estar e pleno desfrute de direitos sociais (Cepal, 2010a, p. 28).

por um lado, a política macroeconômica permita traduzi-los em aumentos da demanda de consumo e, por outro lado, as políticas públicas distributivas capturem uma parcela dos ganhos de produtividade do sistema econômico e a repassem via gastos sociais e sistema de seguridade social.

Essa sequência de eventos indica que não há resultados espontâneos e mecânicos nos processos socioeconômicos, em particular nos relacionados à educação. Como já indicado por Keynes (1936), “entre a taça e a boca, o vinho pode cair”.²¹

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: Cepal, 2010a. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf>.

_____. **Panorama social de América Latina, 2010**. Santiago de Chile: Cepal, 2010b. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>>.

_____. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010**. Santiago de Chile: Cepal, 2010c. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-panorama_insercioninternacional100920.pdf>.

_____. **Panorama social de América Latina, 2009**. Santiago de Chile: ECLAC, 2009a. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/37840/PSI2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>>.

_____. **La inversión extranjera directa en América Latina, 2009**. Santiago de Chile: Cepal, 2009b. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/39419/inversion2009e.pdf>>.

_____. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009**. Santiago de Chile: Cepal, 2009c. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04537.pdf>>.

_____. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009**: crisis y espacios de cooperación regional. Santiago de Chile: Cepal, 2009d. Disponível em: <http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/PANORAMA_DE_LA_INSERTION_INTERNACIONAL_2008_2009.pdf>.

21. “No entanto, se nos vemos tentados a assegurar que o dinheiro é o tônico que incita a atividade do sistema econômico, devemos recordar que, entre a taça e a boca, o vinho pode cair” (Keynes, 1936, tradução livre).

_____. **La transformación productiva 20 años después:** viejos problemas, nuevas oportunidades. Santiago de Chile: Cepal, 2008. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/33277/2008-117-SES.32-latransformacion-WEB_OK.pdf>.

_____. **Transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile: Cepal, 1990. (Serie Libros de la Cepal, n. 25).

EICHENGREEN, B. **Exorbitant privilege:** the rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system. New York, Oxford University Press, 2011.

FAJNZYLBER, F. **Industrialización en América Latina:** de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago de Chile: Cepal, 1990. (Cuadernos de la Cepal, n. 60).

GREENSPAN, A. **A era da turbulência, aventuras de um novo mundo.** Rio de Janeiro: Campus, 2007.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest, and money.** New York: Macmillan Cambridge University Press, 1936.

RODRIK, D. **The globalization paradox, democracy and the future of the world economy.** New York: W. W. Norton & Company, 2011.

UNITED STATES. **The financial and economic crisis in the United States.** United States: GPO, 2011. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf>>.

NOTAS SOBRE A APARENTE INFLEXÃO NO DISCURSO (DE PARCELAS IMPORTANTES) DO *MAINSTREAM* DA CIÊNCIA ECONÔMICA SOBRE POLÍTICAS NACIONAIS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Cláudio Hamilton Matos dos Santos*

Cláudio Roberto Amitrano*

Este artigo aponta convergências significativas entre os discursos contemporâneos de parcelas importantes do *mainstream* (e.g. RODRIK, 2007; CGD, 2008) e do pensamento estruturalista latino-americano (CEPAL, 2010; BRASIL, 2003) – ainda que a “estratégia de crescimento” implícita nos textos latino-americanos apresente ênfases próprias, privilegiando fortemente a dinamização do mercado interno e o combate às desigualdades sociais, regionais e produtivas por meio de políticas fiscais redistributivas e da ação “desenvolvimentista” do Estado. Argumenta, ademais, que a citada convergência parece ter ocorrido “da direita para a esquerda” ou, de outro modo, que as referidas parcelas do *mainstream* recuaram do radicalismo do “consenso de Washington”, adotando posições menos distantes das defendidas pelos estruturalistas.

Palavras-chave: estratégias nacionais de desenvolvimento, discurso dos organismos multilaterais, visões pró-consenso de Washington.

NOTES ON THE APPARENT INFLECTION (IN IMPORTANT PARCELS) OF THE ECONOMICS MAINSTREAM'S DISCOURSE ON NATIONAL POLICIES FOR ECONOMIC GROWTHⁱ

This text calls attention to significant similarities between the views on national economic growth strategies espoused by Rodrik (2007) and the World Bank's Commission for Growth and Development (2008) on one side (closer to the mainstream of the economics profession) and by the Economic Commission for Latin America (2010) and the Brazilian government (2003) on the other side (more influenced by Latin American structuralism) – even though some of the emphases in the Latin American texts are different from their anglo-saxon counterparts. The text also argues that this convergence happened “from the right to the left” or, in other words, that mainstream economists have distanced themselves from the Washington Consensus espousing views closer to structuralist ones.

Keywords: national development, strategies, discourse of multilateral organization, post-Washington Consensus.

JEL: B50; O11; O40

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 29-55 [2011].

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicos (Dimac) do Ipea.
i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

Escreve Celso Furtado no clássico *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (publicado originalmente em 1962) que, em economia mais do que em outras ciências, a “luta contra a falsa ciência” é permanente – de tal modo que “tivessem os governantes de muitos países, e entre estes o Brasil, seguido à risca os conselhos daqueles que se supunham conhecedores da Ciência Econômica, esses países teriam se desenvolvido muito menos” (FURTADO, 2009, p. 101). Daí que, para Furtado, “a crítica permanente do pensamento econômico pelos próprios economistas constitui um requisito para o avanço desta ciência” (*op. cit.*, p. 29).¹

Não é um exagero afirmar que a lição de Furtado foi essencialmente ignorada pelo *mainstream* da “ciência econômica” na última década do século XX – período no qual a profissão de economista, com notáveis e honrosas exceções, essencialmente legitimou a aplicação acrítica das políticas recomendadas pelo chamado “Consenso de Washington” em países em desenvolvimento (*e.g.* WILLIAMSON, 1990; CHANG, 2002; SERRA, SPIEGEL e STIGLITZ, 2008).

Naturalmente, mais de três anos após a falência do Lehman Brothers – e após a barragem de reavaliações “do que deu errado” por expoentes da profissão (*e.g.* ACEMOGLU, 2009b; BLANCHARD, DELL’ARICCIA e MAURO, 2010; KRUGMAN, 2009) – é relativamente fácil defender que havia algo de muito problemático com a “ciência econômica” no período em questão. Menos atenção tem sido dada, entretanto, aos sinais de inflexão, no imediato pré-crise de 2008, na visão de parcelas importantes do *mainstream* sobre as características desejáveis de políticas de crescimento econômico a serem adotadas por países periféricos – e daí, em grande medida, o sentido deste texto. Com efeito, argumentar-se-á no que se segue que representantes importantes da profissão “ortodoxa” hoje (e, na verdade, desde antes da crise de 2008) têm uma visão bem mais tolerante sobre os graus de liberdade disponíveis para a definição de políticas periféricas de crescimento/desenvolvimento econômico² do que tinham no final do século XX – e, neste sentido, parecem ter se movido para mais perto da crítica “heterodoxa” nos últimos anos, algo que há muito não acontecia.

1. Na mesma linha, Rodrik (2007, p. 5) nota que os “economistas tiveram mais influência na definição das políticas [de crescimento/desenvolvimento] nas últimas décadas do que em qualquer outro período da história. Mas a triste realidade é que a influência destes últimos avançou muito mais do que suas realizações efetivas”. Tal como Furtado, Rodrik (2007, p. 6) defende, ainda, que os economistas “podem ser muito mais úteis quando demonstram que estão conscientes de suas próprias limitações” (tradução livre).

2. Em variados contextos, economistas utilizam as expressões “crescimento econômico” e “desenvolvimento” como sinônimos. Trata-se, no mais das vezes, de uma simplificação. A maior parte da profissão concorda com CGD (2008, p. 1) “crescimento econômico não é um fim em si mesmo. Mas torna possível alcançar outros importantes objetivos individuais e sociais. O crescimento econômico alivia a pobreza e a dureza da vida das massas. Nada mais jamais foi capaz de fazer o mesmo. Também cria os recursos para viabilizar objetivos relacionados à educação, à saúde e a outras ‘metas do milênio’ com as quais o planeta se comprometeu. Em suma, (...) o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento entendido de maneira mais ampla (...)” (tradução livre).

Claro está que não há como fazer justiça aos múltiplos aspectos da vasta literatura recente sobre o tema do crescimento econômico em um texto com algumas poucas dezenas de páginas. As inferências dos autores sobre a direção geral da literatura são baseadas, assim, em um conjunto limitado de artigos particularmente influentes – e notadamente em Rodrik (2007) e Commission on Growth and Development – CGD (2008), cujas visões são discutidas em detalhe na segunda parte deste trabalho. A fim de possibilitar ao leitor aferir em que medida os representantes da “ortodoxia” aqui resenhados efetivamente se aproximaram de visões mais críticas, a terceira e a quarta parte do texto discutem Cepal (2010) e Brasil (2003) – textos na tradição estruturalista latino-americana, iniciada em grande medida nos anos 1940 sob forte influência inicial do marxismo e do pós-keynesianismo da Universidade de Cambridge, no Reino Unido.³ Por fim, breves notas são apresentadas à guisa de conclusão na quinta e última parte do texto.

2 DUAS VISÕES “ORTODOXAS” CONTEMPORÂNEAS SOBRE AS POLÍTICAS NACIONAIS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Conquanto consensos sejam relativamente raros entre economistas de todos os tipos, parece-nos que a grande maioria dos economistas trabalhando no chamado *mainstream* tende a concordar com Aghion e Howitt (2009, p. xvii) que uma reflexão profunda sobre o fenômeno do crescimento econômico requer “teorias formais, para organizar os fatos, esclarecer as relações de causalidade e identificar implicações não triviais [das hipóteses iniciais adotadas]”. Entretanto, o elevado grau de abstração das teorias formais disponíveis⁴ – além, naturalmente, das restrições de natureza política à definição de quaisquer políticas públicas – faz com que o desenho de políticas de crescimento efetivamente postas em prática pelos governos seja, quando muito, apenas indiretamente iluminado pelas referidas teorias (RODRIK, 2007).⁵

3. Ainda que a Cepal tenha sofrido – como, de resto, toda a América Latina – a influência da hegemonia neoliberal nos anos 1990 (Almeida Filho e Corrêa, 2011). A tradição da Cepal na área do desenvolvimento econômico remonta a Cepal (1950). Bielschowsky (2000) e Rodriguez (2006) são boas exposições da evolução, ao longo dos anos, dos fundamentos teóricos do pensamento da Cepal, enquanto Taylor (2004) apresenta uma versão norte-americana da macroeconomia estruturalista.

4. De acordo com Aghion e Howitt (2009, p. xvii), são quatro os principais paradigmas teóricos sobre o fenômeno do crescimento econômico no interior do *mainstream*, a saber: o paradigma neoclássico, os modelos de *learning by doing* (ou “modelos AK”), os modelos baseados em variedade de produtos e o paradigma schumpeteriano. Tais paradigmas resultam de mais de cinco décadas de reflexão após a contribuição seminal de Solow (1956) – “o ponto de partida de quase todas as análises sobre o crescimento econômico (Romer, 1996, p. 6, tradução livre) – ainda que frequentemente contenham “lições” incompatíveis entre si e partam de pressupostos questionáveis. Em particular, todas as teorias “ortodoxas” sobre o crescimento econômico partem do pressuposto de que as economias capitalistas sempre utilizam todos os recursos disponíveis de maneira ótima. De outra forma (e no jargão), tais teorias assumem que o nível de produto de uma economia capitalista real qualquer pode ser modelado por uma “função macroeconômica de produção” ligando o nível de produto total da referida economia às quantidades de capital e trabalho e à tecnologia de que ela dispõe e de que se utiliza. Assim, a visão convencional aponta que uma economia será tanto mais rica quanto maiores forem seus estoques de capital e sua população economicamente ativa, e quanto mais desenvolvida for sua tecnologia.

5. Neste sentido, Rodrik (2007) ecoa Hirschmann (1958), quando este último aponta que a economia do desenvolvimento deve se diferenciar dos modelos abstratos sobre os determinantes do crescimento econômico.

Chama atenção, em particular, a admissão da Comissão para o Crescimento e Desenvolvimento (CGD, 2008, p. 33) – patrocinada pelo Banco Mundial e pelos governos de Suécia, Austrália, Holanda e Reino Unido – de que “não se conhecem ainda as condições necessárias para o crescimento econômico [rápido e sustentável]”. Ademais, conquanto os membros da referida comissão tenham uma “percepção aguda das políticas [ou “ingredientes”] que provavelmente importam” (*op. cit.*) – no sentido de aumentar as chances de um país crescer de modo sustentado e rápido – eles reconhecem prontamente que não existe uma receita pronta que garanta que isto vai efetivamente acontecer. Uma política de crescimento bem-sucedida – de acordo com esta visão – combinaria a implantação das políticas públicas certas no momento, na sequência e na medida corretas de acordo com as circunstâncias de cada país – sendo, portanto, essencialmente uma arte. O restante desta seção discute as políticas de crescimento (ou a “arte”) na prática.

2.1 Reflexões de ordem prática sobre a definição de políticas de crescimento/desenvolvimento

Naturalmente, os teóricos continuam – e continuarão por muito tempo – tentando refinar seus modelos e recomendações de política.⁶ Este fato não torna menos sensato o esforço, proposto por Rodrik (2007, p. 15) e pela Comissão para o Crescimento e Desenvolvimento (CGD, p. 19), *inter alia*, de tentar entender as características principais das experiências de crescimento bem-sucedidas nas últimas décadas (à luz, naturalmente, dos referidos modelos teóricos, mas não apenas). O que se segue é, assim, um apanhado crítico das reflexões destes dois textos – cuja abordagem “indutiva” tem similaridades importantes com o método histórico-estrutural utilizado pelos economistas estruturalistas (como se verá na seção 3) e difere significativamente do método hipotético-dedutivo característico do *mainstream*.

O ponto de partida de ambos os textos é que o crescimento econômico rápido e sustentável por décadas é possível, ainda que seja um fenômeno raro. Com efeito, apenas 13 países conseguiram crescer pelo menos 7% ao ano (a.a.), em média, por pelo menos 25 anos seguidos entre 1950 e 2008 (CGD, 2008, p. 1) – entre eles, aliás, o Brasil, entre 1950 e 1980. Ademais, no mesmo período apenas alguns poucos países do Sudeste da Ásia cresceram consistentemente mais rápido do que os países centrais, diminuindo assim a distância que os separava destes últimos (RODRIK, 2007, p. 13).

6. Ver, por exemplo, os impressionantes esforços recentes de síntese de Barro e Sala-i-Martin (2004); Aghion e Howitt (2009); e Acemoglu (2009a).

Os textos são similares ainda por tentarem entender como estes episódios de crescimento rápido e sustentável foram possíveis, com o propósito de sugerir ideias gerais para os formuladores das “estratégias de crescimento” dos países em desenvolvimento – sem, entretanto, descer aos detalhes específicos destas estratégias, tendo em vista o reconhecimento de que o papel desempenhado pelas especificidades (econômicas, políticas e culturais) de cada país é importante demais para permitir generalizações nesta área.

O restante desta seção resume o que cada um dos textos tem a dizer sobre as características dos países de crescimento alto e sustentado (*i.e.*, sobre onde se quer chegar) e acerca das características desejáveis de estratégias de crescimento (*i.e.*, sobre como se pode chegar onde se quer chegar).

Antes de continuar, porém, cumpre reiterar que o espírito dos textos em questão contrasta fortemente com o (e em parte se explica pelo fracasso da adoção do) receituário do chamado “Consenso de Washington” (WILLIAMSON, 1990), que dominou a literatura na área na última década do século XX.⁷ Tal “consenso” era composto originalmente de apenas “três grandes ideias: [as defesas da] economia de mercado, [da] abertura comercial e [da] disciplina macroeconômica” (SERRA, SPIEGEL e STIGLITZ, 2008, p. 3) – que, com o tempo, redundaram em defesas cada vez mais enfáticas, por parte dos organismos multilaterais, de privatizações, liberalização da balança de pagamentos (tanto na conta comercial como na conta financeira) e controle da inflação nos países em desenvolvimento (CHANG, 2002, p. 11-12). Não surpreendentemente, a “expressão Consenso de Washington acabou sendo identificada com uma visão ‘fundamentalista de mercado’, ou seja, com a ideia de que os mercados resolvem a maior parte, quando não todos, os problemas relacionados ao crescimento econômico por si mesmos” (*op. cit.*) – e daí as duras críticas feitas por economistas estruturalistas de todos os tipos, por mais de uma década, ao referido “consenso”.⁸ O reconhecimento, por parte dos economistas do *mainstream* e de organizações multilaterais, do fracasso da aplicação do receituário do Consenso de Washington permite, em suma, a afirmação de que houve uma relativa convergência entre as visões dos economistas (ainda múltiplas, por certo) sobre as políticas de crescimento econômico a serem seguidas pelos países pobres. Este tema será retomado mais à frente.

7. Como aponta Rodrik (2007, p. 20), um “marciano [apresentado à literatura ortodoxa dos anos 1990] ficaria encafifado com o fato de que a região que fez o esforço mais deliberado [na referida década] de se moldar à imagem (...) [das recomendações do Consenso de Washington] tenha se beneficiado tão pouco deste esforço” (tradução livre).

8. Em um livro particularmente influente, escrito há uma década, Chang (2002, p. 13) afirmava que os países ricos “não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento”. Ao defenderem o receituário do Consenso de Washington, dizia Chang (*op. cit.*, p. 16-17), os organismos multilaterais (e as nações desenvolvidas que os controlam) estariam eliminando qualquer chance de desenvolvimento efetivo dos países pobres.

2.1.1 As características dos países de crescimento alto e sustentado

De acordo com CGD (2008, p. 21), os 13 casos de crescimento rápido e sustentado ocorridos nos últimos 60 anos têm pelo menos cinco características comuns. Todas as economias em questão: *i*) se beneficiaram tanto quanto possível do intercâmbio com outros países e da dinâmica da economia mundial; *ii*) conseguiram evitar maiores desequilíbrios macroeconômicos; *iii*) apresentaram altas taxas de poupança e investimento; *iv*) deixaram (em grande medida) os mercados se encarregarem da formação de preços e da alocação de recursos; e *v*) tiveram governos fortes, competentes e comprometidos com a estratégia de crescimento. A seguir, discute-se por quê.

Uma relação virtuosa com a economia mundial

São basicamente duas as maneiras pelas quais as economias de crescimento alto e sustentado se beneficiam do intercâmbio com estrangeiros: pela importação de novas tecnologias e *know-how* (que aumentam a produtividade da economia) e pelo acesso ao comércio mundial e, particularmente, à demanda global.

As vantagens de se importarem novas tecnologias e *know-how* têm a ver com o fato de que é “muito mais fácil aprender do que inventar” (CGD, 2008, p. 22) – uma ideia que está na origem do que Veblen (2006) denominou de “vantagens dos que chegam atrasados”. O ponto destacado por Veblen – no contexto de sua análise sobre a industrialização alemã – é que os países que se industrializam tarde (como a Alemanha, no caso) podem fazê-lo utilizando diretamente as técnicas mais avançadas disponíveis, enquanto aqueles que se industrializaram em etapas anteriores (no caso, a Inglaterra) têm que amortizar o peso dos investimentos fixos feitos em técnicas já ultrapassadas. Da mesma forma, países com bases tecnológicas pobres podem modernizar-se rapidamente apenas pela adoção de tecnologias mais avançadas desenvolvidas nas economias centrais – usualmente disponibilizadas por meio do investimento externo direto.

As vantagens do acesso aos mercados mundiais, por sua vez, têm a ver com o fato de que os países de crescimento alto e sustentado usualmente conseguem desenvolver vantagens comparativas em produtos cuja demanda mundial é grande em relação às suas capacidades produtivas – de modo que os investimentos feitos para suprir a demanda mundial são relativamente grandes, “puxando” o crescimento (inclusive da produtividade) da economia como um todo.

Manutenção da estabilidade macroeconômica

A importância da manutenção da estabilidade macroeconômica tem a ver com a diminuição tanto das incertezas relacionadas aos investimentos de longo prazo feitos pelo setor privado como das dificuldades relacionadas ao financiamento destes investimentos por parte dos detentores da riqueza financeira nestas economias.

Daí que, “em seus períodos mais bem-sucedidos”, as 13 economias que conseguiram crescer de modo rápido e sustentado nos últimos 60 anos “conseguiram evitar maiores turbulências [macroeconômicas]” (CGD, 2008, p. 24). Isto não quer dizer que não tenha havido episódios de inflação relativamente elevada (na faixa de 20% ao ano) – na Coreia do Sul, na China e no Brasil, por exemplo – mas que “os preços permaneceram estáveis o suficiente para não distorcer os sinais de mercado, gerar incertezas nos investidores de longo prazo ou desintermediação financeira” (*op. cit.*, tradução livre). Tampouco significa que os referidos governos não tiveram déficits por períodos prolongados, mas que a dívida pública destes países permaneceu sustentável durante todo o período em questão.

Manutenção de altas taxas de investimento e poupança

Outra característica comum dos países de crescimento rápido e sustentado é que estes acumularam capital muito rapidamente – por meio de taxas de investimento (inclusive público) e poupança relativamente altas. Ou, de outro modo, estas economias tiveram um comportamento sempre “orientado para o futuro, abrindo mão de consumo no presente em troca de níveis mais altos de renda no futuro” (CGD, 2008, p. 24).

É forçoso reconhecer que a teoria econômica tem tido relativamente pouco de definitivo a dizer sobre os determinantes das diferenças entre as taxa de poupança das economias. É sintomático que a taxa de poupança seja frequentemente tomada como exógena em grande parte dos modelos de crescimento econômico. E mesmo quando endogeneizada através da hipótese de otimização intertemporal dos agentes, a taxa de poupança nestes modelos acaba sendo, em grande medida, determinada por (hiper) parâmetros exógenos, tais como a “taxa de desconto intertemporal” da “função utilidade” supostamente maximizada pelos agentes econômicos.

Naturalmente, fatores demográficos são determinantes importantes da taxa de poupança – quanto mais jovem for a população economicamente ativa da economia, maior seria a taxa de poupança esperada da mesma (MODIGLIANI e BRUMBERG, 1954) –, assim como a maior ou menor estabilidade macroeconômica, tendo em vista que “a inflação redistribui arbitrariamente renda dos poupadores para os devedores” (CGD, 2008, p. 24). Ademais, a poupança do setor público também entra no cálculo da poupança total da economia, de modo que políticas fiscais conservadoras tendem a aumentar esta última. Mas também não são incomuns nas economias de crescimento rápido e sustentado a utilização (heterodoxa, por certo) de mecanismos de poupança compulsória – como no nosso Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – e/ou controles quantitativos do crédito ao consumo pelo sistema financeiro.

A (formação de preços e a) alocação de recursos pelo mercado

Economias de mercado são sabidamente eficientes na tarefa de alocar recursos e garantir o provimento dos bens demandados pela sociedade (por meio dos incentivos dados a agentes descentralizados pelo sistema de preços). Não surpreende, assim, que todas as experiências de crescimento rápido e sustentado reportadas por CGD (2008) tenham se baseado em sistemas de mercado,⁹ de modo que seus governos tiveram que garantir minimamente as instituições requeridas para o bom funcionamento destes últimos (direito à propriedade, bom funcionamento do sistema jurídico, aparato regulador etc.).

Naturalmente, os governos destas economias fizeram muitas e significativas intervenções no funcionamento dos mercados, mas tais intervenções invariavelmente tiveram como objetivo melhorar o funcionamento destes últimos, não impedi-los de funcionar. Mais concretamente, CGD (2008, p. 25) defende um papel significativo do governo no processo de “autodescoberta” das economias (sobre suas vantagens comparativas):

as dotações de trabalho, capital e recursos naturais de uma economia determinam suas vantagens comparativas. Mas este mandato é demasiado amplo. As pequenas e densamente povoadas economias do leste asiático têm vantagens comparativas nas manufaturas intensivas em mão de obra. Mas quais manufaturas intensivas em mão de obra especificamente? Com quais técnicas, precisamente? Tais respostas tiveram que ser encontradas por tentativa e erro. Este processo de “autodescoberta” possivelmente foi facilitado pela ação do governo.

Note-se, ademais, que o processo de crescimento usualmente envolve mudanças estruturais significativas – um ponto caro aos economistas estruturalistas, como se verá adiante – que, por sua vez, envolvem mudanças importantes na alocação de recursos na economia (*e.g.* dos setores atrasados para os dinâmicos, do campo para a cidade etc.) que são viabilizadas precisamente pelo sistema de preços. Tais mudanças estruturais – e, mais geralmente, o processo de destruição criativa associado a regimes de crescimento econômico acelerado – possivelmente envolvem perdas para parcelas importantes das sociedades envolvidas (*e.g.* os donos das empresas alijadas do mercado, ou os habitantes de cidades associadas a setores pouco dinâmicos), de modo que novamente caberia ao governo, segundo CGD (2008), providenciar as políticas compensatórias necessárias para viabilizar politicamente referidos regimes.

Governos fortes, competentes e comprometidos com a estratégia de crescimento da economia

As citadas dificuldades políticas associadas a processos de rápido crescimento fazem com que as economias que conseguiram crescer de modo rápido e sustentável tenham todas se beneficiado de elites políticas que “entenderam que o crescimento

9. Mesmo, e talvez contra-intuitivamente, na China comunista, como aponta Rodrik (2007, p. 23-24).

econômico sustentado não surge do nada (...) [mas] deve ser conscientemente escolhido como o objetivo principal (...)” da sociedade em questão (CGD, 2008, p. 26). Tal escolha, por sua vez, implica custos não triviais. Mais concretamente, eleger o crescimento rápido como objetivo nacional pressupõe assumir “um compromisso por várias décadas” e uma “barganha fundamental entre o presente e o futuro” – tendo em vista que as altas taxas de acumulação de capital (e poupança) requeridas implicam menores taxas de consumo presentes e que “mesmo crescendo a taxas muito altas de 7% a 10% ao ano, décadas são necessárias para que um país pobre atinja níveis de renda relativamente altos”. Naturalmente, estabelecer este “pacto social” em prol do crescimento requer, além da habilidade política para engendrar os acordos necessários (notadamente em democracias), o estabelecimento de contrapartidas sociais àqueles trabalhadores pobres que mais têm a sacrificar no presente – na forma de políticas de saúde, educação e previdência públicas.

Mas o papel dos governos não se limitou à costura de alianças políticas e pactos sociais nas experiências existentes de crescimento rápido e sustentado. Além de desenhar e colocar em funcionamento as instituições requeridas para a manutenção da estabilidade macroeconômica e para a regulação (e fomento) dos mercados, os governos das economias de alto crescimento também contribuíram de modo significativo tanto para a formação bruta de capital fixo quanto para o consumo destas economias (na forma de gastos com saúde e educação públicas). Com efeito,

nenhum país sustentou altas taxas de crescimento sem manter taxas impressionantes de investimento público – em infraestrutura, educação e saúde. Longe de deslocar o investimento privado, os investimentos públicos aumentam o incentivo ao investimento privado. Ele pavimentava o caminho para o surgimento de novas empresas e aumenta o retorno da iniciativa privada, que se beneficia de uma mão de obra mais educada e saudável, estradas decentes e fontes confiáveis de energia (CGD, 2008, p. 3-4).

2.1.2 As “estratégias de crescimento” dos países em desenvolvimento

Claro está que a identificação dos elementos característicos das economias de crescimento alto e sustentado é apenas um primeiro passo na direção da definição de políticas de crescimento econômico – ou mais precisamente de uma “estratégia de crescimento econômico” entendida como um conjunto articulado das referidas políticas associado a um cronograma de implementação. A despeito de apresentarem ênfases diferentes, as visões de Rodrik (2007) e de CGD (2008) sobre tais estratégias apresentam diversos elementos comuns, como se verá a seguir.

A estratégia em dois (ou três) estágios de Rodrik (2007)

Rodrik (2007, p. 44) parte da constatação de que acelerações de médio prazo (*i.e.*, pouco menos de uma década) na taxa de crescimento das economias são muito mais frequentes na experiência internacional do que períodos de

alto crescimento que se prolongam por mais de duas décadas. Com efeito, Rodrik (2007, p. 35) identifica 83 episódios de acelerações deste tipo – ou, mais precisamente, 83 episódios em que a taxa de crescimento da economia aumentou em 2 pontos percentuais (p.p.) médios em relação aos cinco anos anteriores por pelo menos oito anos. Ademais, Rodrik (2007, p. 35-40) nota que tais episódios se caracterizaram por reformas relativamente modestas, e frequentemente heterodoxas, no arcabouço institucional vigente. Por fim, Rodrik (2007, p. 41-43) nota que as referidas reformas institucionais tendem a ser idiossincráticas (raramente o que funciona em um país também funciona no outro) e, na grande maioria das vezes, insuficientes para permitir a continuidade do processo de crescimento ao longo de décadas (um feito historicamente bem mais raro, como se disse).

Estas considerações fazem com que Rodrik (2007, p. 44) proponha uma estratégia de crescimento composta por duas etapas, a saber: *i*) uma primeira etapa (menos exigente do ponto de vista de reformas institucionais) com o objetivo de se obter uma aceleração do crescimento de médio prazo; e *ii*) uma segunda etapa (complementar, mas de implementação bem mais difícil) com o objetivo de desenhar e implementar as instituições que permitirão a sustentação do crescimento ao longo de décadas. Ainda mais concretamente, Rodrik (2007, p. 88-95) sugere que as duas etapas acima podem ser decompostas em três, a saber: *i*) a realização de um “diagnóstico de crescimento”, ou seja, a identificação daquelas restrições mais evidentes ao crescimento no curto e no longo prazos; *ii*) o desenho de políticas e instituições para atacar as referidas restrições; e *iii*) a contínua (e artística) implementação destas políticas e instituições a fim de manter o dinamismo da economia.

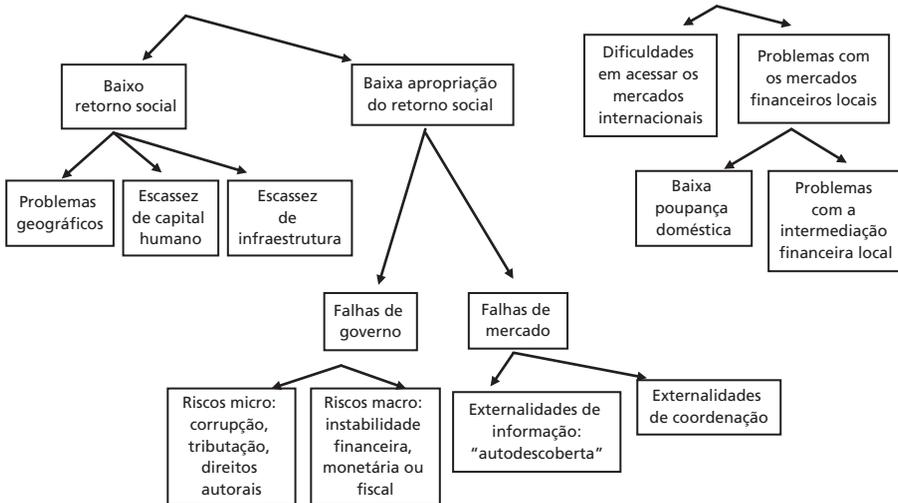
Antes de seguir em frente, é interessante notar que se o Brasil crescer perto de 4% em 2011 (como se espera), a experiência brasileira no período 2004-2011 poderá ser caracterizada como uma aceleração do crescimento do tipo, tendo em vista que o crescimento médio dos últimos oito anos (4,4% a.a.) terá sido mais de 2 p.p. maior do que o verificado nos cinco anos anteriores (entre 1999 e 2003, o país cresceu 1,94% a.a.). Neste sentido, o desafio que ora se apresenta ao país no arcabouço de Rodrik seria o de (pelo menos) tentar estender o crescimento verificado no período 2004-2011 para as próximas décadas (além, naturalmente, de tentar acelerá-lo).

Primeiro estágio de Rodrik: o “diagnóstico de crescimento”

Segundo Hausmann, Velasco e Rodrik (2008, doravante HVR), em qualquer momento do tempo, as restrições ao crescimento econômico podem ser classificadas em duas grandes categorias, a saber: *i*) baixo retorno privado dos investimentos realizados; e *ii*) alto custo do financiamento ao investimento. Estas são as duas primeiras “caixinhas” do fluxograma a seguir (figura 1).

FIGURA 1

Representação gráfica da “árvore de decisões” da proposta de “diagnóstico de crescimento” de Hausmann, Velasco e Rodrik (2008)



Elaboração dos autores.

A ideia do lado esquerdo da árvore de decisões é que o retorno do investimento pode ser baixo por variados motivos – seja pela presença de restrições geográficas fortes e/ou pela escassez de infraestrutura ou capital humano (todas restrições que limitam a produtividade da economia de modo estrutural – e agrupadas por HVR na categoria “baixo retorno social”), seja por falhas de mercado ou de governo. As falhas de governo mais importantes, por sua vez, seriam os fracassos em garantir a estabilidade macroeconômica (por qualquer motivo) e, em nível microeconômico, garantir um ambiente de negócios favorável – por não conseguir controlar a corrupção ou garantir a segurança jurídica, ou por manter estruturas tributárias flagrantemente distorcidas. As falhas de mercado, por seu turno, se vinculariam à inabilidade das firmas domésticas de adaptarem novas tecnologias externas aos seus fins ou criarem novas tecnologias por si sós, ou mesmo descobrirem suas reais “vocações” para poderem competir internacionalmente (dificuldades estas que HVR agrupam na categoria “externalidades de informação”). Citem-se, também, problemas relacionados à pequena escala das atividades destas firmas (denominados por HVR de “problemas de coordenação”) – o que sugere (*à la* ROSENSTEIN-RODAN, 1943) que “grandes saltos para frente” são possíveis e que a hipótese tradicional de retornos constantes de escala não se aplica na faixa de produção relevante de diversas economias muito pequenas.

Por seu turno, existe também a hipótese de que a taxa de retorno das atividades produtivas seja alta, mas que estas não possam ser levadas a cabo por falta de financiamento – de modo que uma segunda categoria de problemas a ser levada

em conta nos diagnósticos de crescimento é o acesso ao financiamento (de longo prazo, principalmente) dos projetos de investimento da economia. De acordo com HVR há duas causas básicas para a escassez de financiamento em uma dada economia: *i*) a dificuldade em acessar os mercados financeiros internacionais (que, por sua vez, tenderia a estar relacionada a desequilíbrios macroeconômicos passados, notadamente no setor externo); e *ii*) escassez de poupança doméstica (que na teoria neoclássica convencional – pré-keynesiana, diga-se – determinaria a taxa de juros em conjunto com a produtividade do capital) e problemas no setor responsável pela intermediação financeira da economia.

Posteriormente, haverá mais a dizer sobre o importante tema da relação entre a taxa de poupança da economia e a restrição de financiamento de longo prazo desta economia – contrastando-se a visão do *mainstream* com a tradição keynesiano-estruturalista. Antes disto, porém, cumpre notar que HVR têm perfeito conhecimento de que a cada momento do tempo é provável que haja várias restrições ao crescimento em atividade – e, naturalmente, é perfeitamente possível que estas restrições influenciem umas às outras de modos complexos (de maneira que os formuladores de política podem acabar piorando-as ao atacar uma destas restrições). HVR advogam, assim, que a escolha das restrições a atacar primeiro seja baseada apenas no tamanho relativo dos efeitos diretos. Dado que é muito difícil identificar as listas completas de interações entre os mercados e de reformas necessárias em cada caso, dever-se-ia tentar identificar aquelas reformas com maior impacto sobre o crescimento, de forma a minimizar as chances de que impactos negativos de segunda ordem sejam maiores do que o impacto direto positivo inicial.

Claro está, ainda, que a identificação das restrições de maior impacto ao crescimento em casos concretos não é trivial. É interessante, neste contexto, notar que HVR aplicaram o arcabouço acima ao Brasil – às vésperas, diga-se, da aceleração do crescimento verificada no país no período 2004-2011 –, chegando à conclusão de que a principal restrição ao crescimento no caso brasileiro na época era de escassez de poupança interna.¹⁰ E de que este é um resultado racionalizável também por meio de modelos estruturalistas, como se verá à frente.

10. Diz Rodrik (2007, p. 78) que “é verdade que o Brasil padece de um ambiente de negócios inadequado, tributação alta, preços altos dos serviços públicos, escassez de infraestrutura, insegurança jurídica e níveis inadequados de educação quando comparados às melhores práticas internacionais. Mas nosso arcabouço descartaria estes problemas como áreas prioritárias para reforma. Isto porque (...) o retorno privado da atividade econômica é muito alto no Brasil e porque o investimento é restrito pela incapacidade do país de mobilizar níveis suficientes de poupança privada e externa para financiar a demanda existente por investimentos a taxas de juros razoáveis. Se o país começasse uma campanha para melhorar o ambiente de negócios, isto tornaria o investimento ainda mais atrativo e, conseqüentemente, aumentaria [ainda mais] a demanda por este último. (...) Entretanto, (...) isto não aliviará a restrição de escassez de poupança, que é a restrição crucial da economia [podendo mesmo piorar a situação, diminuindo ainda mais a poupança doméstica]” (tradução livre).

Segundo estágio de Rodrik : desenho de políticas para o crescimento

Uma vez identificadas as restrições mais importantes ao crescimento, há que se desenhar políticas para aliviá-las. Este passo raramente é trivial, por conta da necessidade de se levar em consideração também as inter-relações entre as várias políticas públicas. Suponha-se, por exemplo, que o diagnóstico do crescimento aponte que a tributação elevada é uma restrição crucial a impedir a aceleração do ritmo de atividade da economia. Claro está, neste caso, que os formuladores de política deverão encontrar maneiras de reduzir a carga tributária. Note-se, entretanto, que reduções significativas da carga tributária, por si sós, podem implicar reduções na poupança doméstica que podem prejudicar o crescimento do país pelo lado da restrição de poupança (nos termos de HVR).¹¹ Por sua vez, se acompanhada de reduções significativas nos gastos públicos – a fim de manter a poupança pública em níveis desejáveis –, a diminuição da carga tributária pode acabar acarretando pioras nos investimentos domésticos em capital humano (pela via da educação pública) e em infraestrutura (onde o peso do setor público é particularmente grande).

Note-se, ademais, que o desenho preciso das políticas públicas – mesmo quando estas tiverem os mesmos objetivos finais – dificilmente será o mesmo em duas economias diferentes, tendo em vista o papel desempenhado pelas especificidades locais no funcionamento das economias. De outro modo, “a lição dos países bem-sucedidos é que os objetivos desejados (...) podem ser alcançados de inúmeras maneiras diferentes, frequentemente heterodoxas (...). Há [assim] que usar a imaginação, tentar identificar soluções caseiras e estar preparado para experimentar” (RODRIK, 2007, p. 93).

Terceiro estágio de Rodrik: criação de instituições para garantir a sustentabilidade do crescimento

Infelizmente, a maior parte das experiências de aceleração do crescimento ao longo de uma década não se sustenta nas décadas seguintes. Isto ocorre porque as restrições relevantes ao crescimento vão mudando com o tempo – em particular, um governo bem-sucedido em contornar um tipo de restrição logo terá que lidar com outras restrições. Daí que “uma má política é frequentemente uma boa política aplicada por tempo demais” (CGD, 2008, p. 5). Note-se, ademais, que “tal como a estratégia de crescimento do país deve evoluir com a economia, os consensos políticos também devem fazê-lo” (*op. cit.*), o que certamente não é trivial.

11. Tudo o mais permanecendo constante, reduções na carga tributária aumentam a renda disponível do setor privado e diminuem a renda disponível do setor público. Daí que implicam reduções na poupança doméstica se a propensão a poupar do setor público for maior do que a do setor privado.

De acordo com Rodrik (2007, p. 94), a melhor chance de uma economia já em crescimento continuar a crescer é por meio da contínua criação e aperfeiçoamento de instituições promotoras (e protetoras) do dinamismo econômico. Tais instituições, de acordo com Rodrik (2007, p. 156-161), seriam de cinco tipos, a saber: *i*) de defesa dos direitos de propriedade; *ii*) de regulação dos mercados; *iii*) de garantia da estabilidade macroeconômica; *iv*) de garantia da seguridade social; e *v*) de resolução de conflitos.

Instituições de defesa da propriedade privada (leis e costumes adequados e um sistema jurídico minimamente eficiente, por exemplo) – ou, como no caso chinês, do controle privado de propriedades públicas –¹² são vistas como fundamentais para incentivar a atividade econômica por parte de atores privados. Instituições de regulação de mercados (notadamente agências reguladoras de vários tipos, incluindo o banco central em seu papel de regular e monitorar os mercados financeiros) são tidas como importantes em vista das fortes evidências de que mercados desregulados funcionam mal tanto em casos específicos como em geral. Este último fato e a tentação do populismo macroeconômico pelos governos explicam, ainda, a necessidade de instituições de defesa da estabilidade macroeconômica relacionadas tanto com a manutenção da transparência e da solvência das contas públicas – como o tesouro, a receita, e leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal – quanto com a manutenção da estabilidade monetária e de preços (banco central e órgãos reguladores de mercados financeiros).

Por fim, a funcionalidade de se criarem e manterem instituições de seguridade social e de resolução de conflitos se deve ao fato de que a interrupção de experiências de crescimento de médio prazo frequentemente se dá pela incapacidade das sociedades de lidarem com a exacerbação de conflitos sociais e políticos causada por choques econômicos adversos. Por um lado, instituições de seguridade social “legitimam economias de mercado por torná-las compatíveis com estabilidade e coesão sociais” (RODRIK, 2007, p. 160). Por outro lado, conflitos sociais aumentam a insegurança do retorno de investimentos privados e implicam a utilização de recursos em armas e afins, em vez de em atividades com alto retorno social.

Os “ingredientes prováveis” das estratégias de crescimento da CGD (2008)

No mesmo espírito das duas primeiras etapas de Rodrik (2007), CGD (2008, p. 33-34) aponta que “uma estratégia de crescimento completa deve identificar quais (...) restrições [ao crescimento econômico] demandam atenção imediata e

12. Rodrik (2007, p. 24) chama atenção, em especial, para as “empresas de comunidades” (do inglês *town and village enterprises*, ou TVEs) que teriam sido “o motor do crescimento chinês até meados dos anos 1990”. De acordo com Rodrik (*op. cit.*), “os direitos de propriedade formais nas TVEs não estavam nem em mãos privadas nem nas mãos do governo central, mas nas mãos de comunidades locais. Os governos locais têm incentivos para contribuir para a prosperidade destas empresas, uma vez que são acionistas importantes das mesmas e, por conta disto, recebem receitas de dividendos diretamente das mesmas”. Argumenta-se, assim, que no contexto chinês “os direitos de propriedade estão efetivamente mais seguros nas mãos das comunidades (e seus governos locais) do que se estivessem em mãos privadas”.

quais podem ser tratadas mais à frente”, e sugere que os governos “deveriam focar seus esforços naquelas áreas com mais impacto incremental sobre o crescimento econômico”, tendo em vista que dispõem de recursos financeiros, técnicos e políticos limitados. Ademais, CGD (2008, p. 16) afirma textualmente que não existe uma receita única para o crescimento – reafirmando assim uma mensagem apresentada já no título de Rodrik (2007)¹³ e contradizendo, ainda que apenas implicitamente, o “pensamento único” associado ao Consenso de Washington. O máximo que CGD (2008, p.33-34) se permite fazer é fornecer aos formuladores de política dos países em desenvolvimento algumas “ideias gerais sobre as oportunidades e restrições” com as quais os referidos países se deparam atualmente e uma “lista de [16] ingredientes” (e de 12 “más ideias”) que “provavelmente importam” para o sucesso das estratégias de crescimento destes países – deixando para os atores domésticos a tarefa de decidir, de acordo com suas circunstâncias, “quais ingredientes devem ser combinados, em quais quantidades e em qual sequência” no desenho das referidas estratégias. De outro modo, o objetivo explícito de CGD (2008, p. 34) não é o de “oferecer aos formuladores de política domésticos todas as respostas, mas (...) ajudá-los a fazerem a si mesmos as perguntas corretas”.

Começando pelos “ingredientes” mais diretamente racionalizáveis à luz das teorias de crescimento ortodoxas, temos que a CGD defende altas taxas de investimento (*i*) e poupança (*ii*); e políticas de incentivo à transferência de tecnologia (*iii*) e à competição (*iv*) – com o intuito, naturalmente, de aumentar *A* e *K* na função macroeconômica de produção (supondo-se que as sociedades e não os economistas devem decidir a taxa de crescimento da população).

Muito já se falou sobre estes tópicos em seções anteriores, mas cabe acrescentar que CGD (2008, p. 34) sugere níveis de formação bruta de capital fixo da ordem de 25% do produto interno bruto (PIB) para países de alto crescimento, com pouca contribuição de poupanças externas (que são notoriamente arriscadas), deixando implícito que altas taxas de crescimento requerem taxas de poupança doméstica superiores a 20% do PIB. A composição do investimento também é citada como um fator importante. Em primeiro lugar, porque o investimento em infraestrutura é crucial para viabilizar o investimento privado em geral (ainda que diversos países sequer se deem ao trabalho de produzir estimativas oficiais sobre o investimento em infraestrutura). Em segundo lugar porque gastos públicos e privados com o provimento de saúde e educação também devem ser vistos como investimentos (em “capital humano”), ainda que não sejam contabilizados como tal nas contas nacionais. Quanto às políticas de incentivo à inovação e à competição, CGD (2008, p. 42-43) cita a importância de se potencializar o uso dos investimentos externos diretos e da capacitação de jovens em universidades estrangeiras

13. *Uma única ciência econômica e muitas receitas: globalização, instituições e crescimento econômico.*

como formas de se adquirirem “tecnologias” externas (no sentido amplo do termo). Finalmente, e com clara inspiração schumpeteriana, CGD (2008, p. 44) menciona a importância de se garantirem as condições para que o “processo de destruição criativa” que caracteriza os regimes de crescimento acelerado estejam presentes. Mais precisamente, e uma vez que “a mudança estrutural sob competição é o motor propulsor do crescimento da produtividade”, é “contraproducente tentar proteger setores industriais estagnados, mesmo se estes últimos tiverem em algum momento sido os responsáveis pelo crescimento da economia em questão” (*op. cit.*), além de ser crucial garantir a (ameaça da) possibilidade de entrada de novas empresas em setores industriais estabelecidos.

Naturalmente, não há forma melhor de garantir que as empresas de uma determinada economia estarão sempre sob “pressão competitiva” (inclusive de novos competidores potenciais) do que forçá-las a competir no mercado mundial. Não surpreendentemente, CGD (2008, p. 48-51) defende (*v*) a promoção de exportações e o uso cauteloso de políticas industriais (que, em muitos casos, viabilizam as referidas exportações) pelas economias em desenvolvimento – além (*vi*) da manutenção, por parte das referidas economias, de taxas de câmbio compatíveis com a manutenção da competitividade externa dos produtos domésticos.

Claro está, ainda, que o controle da taxa de câmbio não é factível em um contexto de liberalização da conta financeira do balanço de pagamentos. Não surpreende, assim, que nenhum dos países que experimentaram episódios de crescimento rápido e sustentado nas últimas décadas tenha sido “particularmente rápido em liberalizar a conta financeira” (CGD, 2008, p. 52). A defesa explícita (*vii*) de controles de capitais por CGD (2008) talvez seja a divergência mais importante deste último documento em relação ao Consenso de Washington: “o fato de que controles de capitais podem ser (...) imperfeitos não parece um argumento decisivo contra os mesmos. Muitas outras políticas – tributárias, por exemplo – são (...) imperfeitas. Isto não é uma razão para abandoná-las pura e simplesmente – apenas uma razão para aperfeiçoá-las” (*op. cit.*).

O controle da conta financeira e da taxa de câmbio (ou pelo menos da volatilidade da taxa de câmbio) está relacionado com dois outros “ingredientes” desejáveis (e inter-relacionados) de políticas de crescimento citados por CGD (2008), a saber: a manutenção da estabilidade macroeconômica (*viii*) e o desenvolvimento dos mercados financeiros (*ix*). As mensagens básicas de CGD (2008) nos dois casos são: *i*) flexibilidade cuidadosa no manejo da política macro (ver Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro, 2010 para uma análise mais aprofundada no mesmo espírito); e *ii*) ênfase na importância do desenvolvimento regulado dos mercados financeiros, para facilitar a intermediação financeira (e o financiamento de longo prazo) na economia sem, com isto, propiciar crises financeiras.

Quatro outros ingredientes prováveis de estratégias de alto crescimento têm a ver com a necessidade de lidar com os efeitos da “destruição criativa” e das “mudanças estruturais” que usualmente caracterizam este fenômeno. A aceleração do crescimento em setores “de ponta” requer que recursos antes alocados em outros lugares passem a ser alocados nos referidos setores – o que, por sua vez, implica deslocamentos populacionais e mudanças regionais e ocupacionais muito significativas. Daí a necessidade de garantir a infraestrutura urbana e o dinamismo de atividades agrícolas (*x*) – em um contexto de migração de áreas rurais para urbanas e de crescimento populacional nestas últimas – e de políticas para contra-arrestar (inclusive por motivos políticos) o declínio de regiões associadas a setores menos dinâmicos (*xi*). Tais políticas, associadas à manutenção de redes de proteção social e critérios mínimos de justiça e igualdade de oportunidades entre os cidadãos (*xii*) supostamente viabilizariam padrões adequados de coesão social, mesmo em um contexto de destruição criativa. Por fim, (*xiii*) os mercados de trabalho devem ser flexíveis o suficiente para viabilizar o referido regime de crescimento, mas rígidos o suficiente para garantir os citados padrões de coesão social. Isto implicaria, de acordo com CGD (2008, p. 46), um “compromisso pragmático”:

ao invés de impor os custos da formalização inteiramente aos empregadores, ou impor um contexto de competição salarial total entre os trabalhadores, os governos podem criar um regime alternativo de emprego. Eles deveriam permitir às empresas exportadoras recrutar trabalhadores em termos menos exigentes do que os que prevalecem no mercado formal de trabalho

criando, por exemplo, zonas especiais de exportação.

Os últimos três ingredientes prováveis de estratégias bem-sucedidas de crescimento econômico, de acordo com CGD (2008), são também os mais autoexplicativos, a saber: (*xiv*) a importância de cuidados com o meio ambiente e do uso racional de fontes de energia; (*xv*) a importância da eficiência do governo em seu papel de formulador de políticas e de prestador de serviços públicos; e (*xvi*) a importância de manter livre o ambiente acadêmico e o de debates sobre políticas públicas, nos quais boas ideias podem surgir (e eventualmente serem adotadas) naturalmente.

Além de apresentar e discutir os 16 “ingredientes prováveis” de estratégias de crescimento expostos, CGD (2008, p. 68-69) alerta ainda para a necessidade de os formuladores das referidas estratégias evitarem as seguintes 12 “más ideias” – chamando atenção para o fato de que a lista “não é exaustiva” e visa apenas ilustrar os perigos de se seguirem políticas equivocadas apenas porque seus objetivos parecem meritórios: *i*) subsidiar a utilização de energia, salvo para as parcelas particularmente vulneráveis da população; *ii*) lidar com o desemprego oferecendo emprego público a todos os desempregados, o que é diferente de programas de

emprego público temporário em regiões específicas, que podem ser parte importante de sistemas de seguridade social; *iii*) reduzir o déficit público – por conta de preocupações de curto prazo – mediante cortes de investimentos em infraestrutura (ou outros gastos públicos de alto retorno social no longo prazo); *iv*) proteger incondicionalmente setores, indústrias e empregos específicos – quando necessária, a proteção deve ser temporária e estar acompanhada de uma estratégia clara para deixar de ser necessária; *v*) usar controles de preços para conter a inflação, que pode ser mais bem combatida por meio de outras políticas macroeconômicas; *vi*) proibir exportações para manter os preços domésticos baixos para os consumidores, prejudicando os produtores; *vii*) resistir à urbanização, por exemplo, não investindo o necessário em infraestrutura urbana; *viii*) ignorar os impactos no meio ambiente da atividade econômica nos estágios iniciais do crescimento, apoiando-se na ideia de que isto seria um luxo caro demais; *ix*) medir o progresso educacional apenas com base na construção de novas escolas (e manutenção das antigas) ou mesmo pelo número de matrículas, ao invés de se preocupar com os níveis de aprendizado e a qualidade da educação proporcionada; *x*) pagar a funcionários públicos (incluindo professores) salários mais baixos do que o mercado pagaria a profissionais com habilidades comparáveis, e combinar esta política com a promoção destes funcionários por critérios de senioridade, ao invés de desenvolver métodos rigorosos de mensuração da *performance* dos funcionários públicos e de recompensar este desempenho; *xi*) regular insuficientemente o sistema bancário e exercer controle e interferência excessivos sobre ele. “Em geral, esta combinação de fatores impede o desenvolvimento de um sistema de intermediação financeira eficiente que implica altos custos em termos de [perda de] competitividade; e *xii*) permitir que a taxa de câmbio se aprecie excessivamente antes de a economia estar pronta para a transição a um sistema industrial de alta produtividade” (tradução livre).

3 A ALTERNATIVA ESTRUTURALISTA

Naturalmente, o *mainstream* não é e nunca foi a única visão disponível acerca da problemática do desenvolvimento. Entre as alternativas existentes, o estruturalismo latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000; RODRIGUEZ, 2006) nos é particularmente caro.

São pelo menos quatro as diferenças cruciais entre os pressupostos teóricos estruturalistas e os adotados pelo *mainstream* (pelo menos em seus modelos mais abstratos). Primeiramente, os estruturalistas partem do pressuposto de que “o livre jogo das forças de mercado” não é, por si só, capaz de garantir o pleno emprego dos fatores de produção em economias capitalistas – o “princípio da demanda efetiva” keynesiano é uma teoria de determinação do nível de produto bem mais popular entre os estruturalistas do que as funções macroeconômicas de produção típicas do *mainstream*.

Em segundo lugar, os estruturalistas enfatizam o detalhe fino das estruturas produtivas (e sociais, políticas e culturais) das economias – e, em particular, as assimetrias existentes entre as estruturas produtivas de países desenvolvidos (geralmente diversificadas e relativamente homogêneas) e as de países em desenvolvimento (geralmente especializadas e flagrantemente heterogêneas) – ao invés de trabalhar com a abstração, comum entre macroeconomistas de todos os tipos, de uma economia que produz um único bem genérico (Y) a partir de fatores de produção (K e L).

Em terceiro lugar, os estruturalistas enfatizam que “colocar em primeiro plano [a transformação ou a continuidade de] certos traços das estruturas econômicas de determinadas realidades” implica desenvolver um método intrinsecamente histórico – visto que “as mudanças nas estruturas econômicas se produzem no tempo e, por conseguinte, só são definíveis e perceptíveis ‘historicamente’” (RODRIGUEZ, 2006, p. 47).

Finalmente, os estruturalistas enfatizam o caráter periférico (e dependente) do crescimento econômico nas economias em desenvolvimento (RODRIGUEZ, 2006, p. 79) – um ponto que é compatível com o que Arrighi (1997, p. 213), por exemplo, chama de “perspectiva dos sistemas mundiais”:

[uma] alegação teórica central da análise dos sistemas mundiais (...) é que a capacidade de um Estado se apropriar dos benefícios da divisão mundial do trabalho é determinada principalmente por sua posição, não numa rede de trocas, mas numa hierarquia da riqueza. Quanto mais alto na hierarquia de riqueza está um Estado, melhor posicionados estão seus dirigentes e cidadãos na disputa por estes benefícios. Suas oportunidades de iniciar e controlar processos de inovação ou proteger-se dos efeitos negativos de processos de inovação iniciados e controlados por outros são distintamente melhores do que as oportunidades dos dirigentes e cidadãos posicionados mais abaixo na hierarquia de riqueza.¹⁴

Tais diferenças são importantes e explicam, em grande medida, a crítica praticamente unânime dos estruturalistas (*e.g.* CONCEIÇÃO TAVARES, 1999; CHANG, 2002; *inter alia*) ao “pensamento único” associado ao Consenso de Washington.¹⁵ Tais diferenças se refletem, ainda, no fato de que os modelos teóricos ditos “heterodoxos” são bem diferentes dos modelos “ortodoxos”. Note-se, entretanto, que – ao menos no nível do discurso sobre estratégias de crescimento reais – a inflexão recente no pensamento do *mainstream* sobre políticas de crescimento e desenvolvimento econômico (seção 2) atenuou, em alguma medida, as diferenças entre as duas abordagens. Este tópico será retomado à frente.

14. Considerações do tipo estão na origem de apreciações pessimistas sobre as perspectivas concretas de desenvolvimento efetivo dos países pobres como um todo feitas por estruturalistas como Furtado (2001) e Arrighi (1997).

15. A despeito de diversos documentos oficiais da Cepal terem, ao longo dos anos, reconhecido elementos de verdade no referido “consenso” (Bielschowsky, 2000; Almeida Filho e Corrêa, 2011) – ao mesmo tempo que apontavam, mais ou menos explicitamente, suas limitações.

Note-se, ademais, que o estruturalismo latino-americano tem diversas raízes comuns com o pós-keynesianismo inglês. Com efeito, não parece exagerado afirmar que a macroeconomia estruturalista é, em sua origem, e apesar de suas especificidades, essencialmente keynesiana (TAYLOR, 1991, cap.1). Em termos gerais, o percurso do pensamento econômico pós-keynesiano sugere pelo menos três ordens de questões. A primeira está relacionada à conexão entre crescimento e distribuição de renda (modelos de primeira, segunda e terceira gerações). A segunda se refere à importância da estrutura produtiva e da demanda externa na dinâmica da produtividade e do crescimento (modelos de crescimento liderados pelas exportações). Por fim, a terceira diz respeito ao papel das restrições externas no processo de expansão da economia (Lei de Thirlwall).

Não por acaso, estas questões, ainda que em formatos e linguagem diferentes, também permearam toda a reflexão sobre o desenvolvimento econômico das economias periféricas empreendida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) nos últimos 60 anos. O que se sugere aqui é que, em momentos distintos e em graus variados, uma ou outra abordagem para o crescimento foi utilizada na reflexão cepalina para os problemas latino-americanos. E que, no momento atual, os pontos de contato continuam bastante fortes, na medida em que, por um lado, diversos autores pós-keynesianos têm demonstrado a possibilidade de convergência teórica entre estas diversas vertentes da tradição pós-keynesiana, envidando esforços significativos para construção de modelos integrados de crescimento. Por outro lado, diversos trabalhos estruturalistas recentes, sobretudo cepalinos, têm procurado combinar estes modelos de crescimento integrados às análises empíricas dos variados exemplos históricos de crescimento na América Latina.

Na próxima seção, procurar-se-á apresentar alguns elementos relacionados às políticas de crescimento/desenvolvimento recomendadas recentemente pela tradição estruturalista.

4 REFLEXÕES ESTRUTURALISTAS DE ORDEM PRÁTICA SOBRE A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS DE CRESCIMENTO/DESENVOLVIMENTO

A influência do discurso da Cepal, assim como os “vínculos históricos [que a instituição mantém] com os temas que foram base de seu reconhecimento como Escola do Pensamento nos anos 1950 e 1960” (ALMEIDA FILHO e CORREA, 2011, p.109) fazem com que seja natural classificar o documento *A hora do igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (CEPAL, 2010), lançado em Brasília, no 33º período de sessões da Cepal, como um digno representante (de uma vertente, pelo menos) do pensamento estruturalista sobre as estratégias de crescimento. Um documento semelhante – ainda que anterior, com ênfases diferentes e com foco exclusivamente no Brasil – é o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (BRASIL, 2003), apresentado pelo

primeiro governo Lula, um texto de cunho fortemente estruturalista, relativamente pouco estudado e que antecipa muito do que veio a ocorrer posteriormente (notadamente a partir de 2006).

Argumentou-se anteriormente que os últimos anos testemunharam alguma convergência entre os discursos “estruturalista” e “ortodoxo” sobre as estratégias de crescimento de países em desenvolvimento. Uma maneira de julgar se isto é de fato verdade – e, em caso positivo, avaliar a real extensão desta convergência – é ler as recomendações de Cepal (2010) e Brasil (2003) nos termos de CGD (2008). Ou, de outro modo, identificar quais “ingredientes prováveis” de estratégias de crescimento identificados em CGD (2008) são privilegiados, e em que medida, em Cepal (2010) e Brasil (2003). É o que se pretende fazer a seguir.

Começando pelos dois primeiros “ingredientes” de CGD (2008), cumpre notar que tanto Cepal (2010) quanto Brasil (2003) concordam que a elevação das taxas de investimento e (portanto) poupança são pré-requisitos indispensáveis à aceleração do crescimento econômico – como, aliás, seria de se esperar. Cepal (2010) e Brasil (2003) também concordam (entre si e com CGD, 2008) que elevações significativas no investimento público, notadamente infraestrutural, são muito desejáveis – tendo em vista as complementaridades entre os investimentos públicos e privados e os baixos níveis de investimentos públicos verificados no Brasil e na América Latina nas últimas décadas. Ambos os documentos reconhecem, por fim, que a escassez de fontes de financiamento de longo prazo é uma restrição importante à aceleração do investimento (notadamente privado) – e apontam a necessidade de reformas no sistema financeiro que aumentem a disponibilidade deste tipo de financiamento, com o fortalecimento dos bancos públicos no processo (o que não consta do receituário de CGD, 2008).¹⁶

Mas isto não quer dizer que as visões de Cepal (2010) e Brasil (2003) sobre como viabilizar incrementos no investimento privado sejam idênticas. Com efeito, Brasil (2003) coloca suas fichas na sensibilidade do investimento privado a aumentos na demanda por bens de consumo das famílias – sensibilidade esta que viabilizaria uma estratégia de crescimento com distribuição de renda e criação de um “mercado de consumo de massas” – enquanto Cepal (2010) enfatiza os impactos negativos (positivos) da instabilidade (estabilidade) macroeconômica sobre os níveis de investimento privado, ainda que não desconsidere o papel dinamizador do crescimento do consumo (e mais geralmente dos mercados internos) sobre este último (CEPAL, 2010, p. 63).

16. CGD (2008) limita-se a defender que os bancos estejam sujeitos a “regulamentos e supervisão cuidadosos” (uma obviedade do ponto de vista estruturalista) – não tocando no assunto dos bancos públicos ou de reformas mais profundas no sistema financeiro. Parece correto afirmar, portanto, que as visões de Brasil (2003) e Cepal (2010) sobre a natureza e a extensão das reformas necessárias no sistema financeiro divergem de CGD (2008).

Estas ênfases diferentes são compreensíveis. Por um lado, é inegável que as políticas liberalizantes postas em prática nos anos 1990 aumentaram a instabilidade macroeconômica e prejudicaram o investimento em praticamente toda a América Latina. Por outro, também é verdade que “O Brasil é um dos poucos do mundo que dispõe de condições para crescer (...) [usando a] estratégia [do *mercado de consumo de massas*], devido ao tamanho de seu mercado consumidor potencial” (BRASIL, 2003, p. 17).

Claro está que a poupança agregada total é, por definição, idêntica ao investimento. Assim, quando se fala em políticas para “aumentar a poupança” sem que se mencionem elevações autônomas no investimento, em geral: *i*) se tem em mente um nexos causal (ortodoxo) entre poupança e investimento; ou *ii*) se quer dizer que é importante criar condições para o aumento da poupança *doméstica* – diminuindo assim o tamanho do déficit em transações correntes (ou “poupança externa”) associado a um dado volume de investimento. A segunda interpretação parece a mais correta nas passagens em que ambos, Cepal (2010) e Brasil (2003), se manifestam sobre o assunto.

Com efeito, esses documentos enfatizam a necessidade de se limitar o recurso à poupança externa (e, portanto, aos passivos externos e tudo o que implicam) – e argumentam que a magnitude desta última depende em grande medida da composição da estrutura produtiva (e, portanto, dos coeficientes técnicos de importação) e da taxa de câmbio (que, por sua vez, é influenciada pela taxa de juros) das economias. Naturalmente, limitar o recurso à poupança externa não implica abrir mão desta última inteiramente. Justamente por isto, ambos os documentos argumentam que o investimento externo direto deve ser a forma preferencial de financiamento dos déficits em transações correntes, tendo em vista a baixa volatilidade deste tipo de investimento (quando comparado a empréstimos ou investimentos de portfólio) e o papel frequentemente benéfico deste último na dinamização da estrutura produtiva (e da produtividade) das economias. Por fim, ambos os documentos concordam que o imperativo de limitar o tamanho da poupança externa restringe, em alguma medida, o crescimento do gasto público (para uma dada carga tributária). Por considerar os gastos sociais como “investimentos sociais”, Cepal (2010) defende explicitamente elevações significativas nas cargas tributárias dos países latino-americanos em geral (exclusive Brasil, visto que a carga tributária do país é bem mais elevada do que a de seus vizinhos), a fim de permitir ao setor público contribuir para o incremento da poupança doméstica ao mesmo tempo em que aumenta a oferta de bens públicos aos cidadãos. Brasil (2003) é mais conservador neste sentido, defendendo aumentos reais no consumo do governo inferiores à taxa de crescimento do PIB como forma de aumentar a poupança doméstica. Na prática, entretanto, a carga tributária brasileira cresceu significativamente entre 2003 e 2008, sem que o consumo do governo caísse em porcentagem do PIB.

Naturalmente, as considerações apresentadas deixam claro que ambos, Cepal (2010) e Brasil (2003), concordam que a manutenção da estabilidade macroeconômica (ingrediente *viii* de CGD, 2008) é uma condição indispensável ao crescimento sustentado. Não se questiona, ademais, após mais de duas décadas de aprofundamento das instituições democráticas, o comprometimento da América Latina com a democracia e a liberdade de pensamento e opinião (ingrediente *xvi*).

Não há também discordâncias maiores por parte de Cepal (2010) e Brasil (2003) em relação aos “ingredientes” *x*, *xi*, *xii*, *xiv* e *xv* de CGD (2008). Com efeito, a importância de “garantir a infraestrutura urbana e o dinamismo de atividades agrícolas, assim como de políticas para dinamizar regiões associadas a setores menos dinâmicos” (ingredientes *x* e *xi*) é amplamente reconhecida por ambos os documentos – tendo em vista a crescente urbanização da América Latina e a preocupação com os efeitos negativos das desigualdades regionais nos países latino-americanos. Por sua vez, documentos que pregam que “a hora da igualdade chegou” ou o crescimento pela via da “criação de um mercado de consumo de massas” são naturalmente favoráveis à manutenção de redes de proteção social e critérios mínimos de justiça e igualdade de oportunidades entre os cidadãos (ingrediente *xii*). Por fim, Cepal (2010) e Brasil (2003) não apenas não questionam, mas também enfatizam a importância do Estado em seu papel de formulador de políticas e de prestador de serviços públicos (ingrediente *xv*) e a importância de cuidados com o meio ambiente e do uso racional de fontes de energia (ingrediente *xiv*).

Maior espaço para discordâncias existe na discussão sobre dois grandes blocos de questões/ingredientes. O primeiro bloco consiste nas políticas de transferência de tecnologia, de incentivo à competição e de promoção de exportações (com “uso cauteloso de políticas industriais”), e no debate sobre a institucionalidade dos mercados de trabalho (*i.e.*, nos ingredientes *iii-v* e *xiii* de CGD, 2008). O segundo bloco consiste na manutenção de taxas de câmbio compatíveis com a competitividade externa dos produtos domésticos, na adoção de controles de capitais explícitos e no desenvolvimento dos mercados financeiros domésticos (os ingredientes *vi*, *vii* e *ix* de CGD, 2008). Os dois blocos são interligados porque as políticas “produtivas” (ingredientes *iii-v* e *xiii*), por assim dizer, dependem fundamentalmente das políticas “financeiras” (ingredientes *vi*, *vii* e *ix*) e vice-versa.

Nem Cepal (2010) nem Brasil (2003) são particularmente cautelosos – ao contrário de CGD (2008) – ao recomendar explicitamente o uso de políticas industriais com o objetivo de aumentar a diversificação produtiva, reduzir a heterogeneidade estrutural da economia e aumentar a competitividade dos produtos domésticos nos mercados mundiais. Ademais, de acordo com ambos os documentos, tal política deveria ser acompanhada: *i*) de políticas tecnológicas firmes, com o objetivo de consolidar um “sistema nacional de inovação”; *ii*) do fortalecimento de bancos públicos de investimento que garantissem financiamento de longo prazo a taxas de juros

subsidiadas; e *iii*) de uma política de investimentos de administrações e empresas públicas voltada para o fomento de cadeias produtivas locais. Cepal (2010), aparentemente, julga que a combinação destas medidas (com um arranjo macroeconômico que permita taxas de câmbio minimamente competitivas) é suficiente para garantir algum dinamismo das exportações (e o recurso excessivo à poupança externa). Sem discordar, Brasil (2003) enfatiza, ademais, que os ganhos de produtividade associados ao tamanho (e ao crescimento) do mercado interno também seriam determinantes importantes – em uma estratégia de crescimento com a criação de um “mercado de consumo de massas” – da competitividade externa dos produtos brasileiros.

Brasil (2003) e Cepal (2010) também dão pouca importância a políticas de competição – ao contrário de CGD (2008) –, com base na hipótese de que a política industrial pode exercer outros tipos de controles sobre as indústrias beneficiadas, a fim de garantir o incremento gradual da produtividade destas últimas. Cepal (2010) é um texto mais heterodoxo do que Brasil (2003) – e certamente do que CGD (2008) – ao defender que a política industrial deve interferir nos preços relativos de forma a incentivar o investimento privado em setores de outro modo pouco lucrativos (fundamentalmente industriais, tendo em vista a concorrência externa e a apreciação cambial derivada de choques positivos nos preços de *commodities*). O mesmo ocorre com a defesa feita por Cepal (2010) da propriedade estatal de produtos primários de exportação e da taxação significativa de atividades primárias – que ocorre no Brasil no setor produtor de petróleo, mas não, curiosamente, no caso de atividades de extração de outros minérios (que pagam *royalties* irrisórios).

Note-se, ademais, que ambos, Cepal (2010) e Brasil (2003) – preocupados em garantir as condições para a redução de desigualdades de renda –, enfatizam bem menos do que CGD (2008) os benefícios de haver mercados de trabalho relativamente flexíveis. Com efeito, a preocupação redistributiva dos dois documentos faz com que enfatizem mais a necessidade de se aumentar a parcela da população que se beneficia das “rigidezes” associadas à garantia de direitos trabalhistas e sociais e menos a oportunidade de se criarem “regimes diferenciados de emprego” nos quais estes direitos não se aplicam com o objetivo de beneficiar manufaturas em “zonas de processamento de exportações”. Entretanto, reconhecem prontamente a necessidade de políticas especiais de incentivo à criação de postos de trabalho – e a funcionalidade de políticas de amparo a micro e pequenas empresas como forma de alcançar este objetivo.

Naturalmente, políticas de incentivo a atividades produtivas são, na melhor das hipóteses, paliativos se não são acompanhadas de políticas macroeconômicas incentivadoras da produção. Com efeito, não há política industrial ou de inovação tecnológica capaz de compensar os efeitos deletérios da manutenção continuada de taxas de câmbio reais muito apreciadas sobre a estrutura produtiva de um país. Contudo, o controle da taxa de câmbio é praticamente

impossível em um contexto de liberalização da conta financeira da balança de pagamentos – que, por sua vez, impacta significativamente o comportamento do setor financeiro doméstico. Percebe-se, assim, por que a Cepal (2010) – e mesmo, em alguma medida, CGD (2008) – defende explicitamente a necessidade de impor controles de capitais, reformar o sistema financeiro e atuar na direção de manter a taxa de câmbio em níveis compatíveis com a manutenção da competitividade internacional da economia.

Escrito em um contexto de taxa de câmbio real depreciada (que se supunha sustentável), Brasil (2003) preocupa-se bem menos com estas questões. Após oito anos de contínua apreciação cambial, o Brasil ainda se prepara para enfrentá-las – agora com bem mais urgência.

5 NOTAS FINAIS

Nas seções anteriores foram apontadas convergências importantes entre os discursos de parcelas importantes do *mainstream* (e.g. RODRIK, 2007; CGD, 2008) e do pensamento estruturalista latino-americano (CEPAL, 2010; BRASIL, 2003) – ainda que a “estratégia de crescimento” implícita nos textos latino-americanos tenha algumas ênfases próprias, privilegiando fortemente a dinamização do mercado interno e o combate às desigualdades sociais, regionais e produtivas por meio de políticas fiscais redistributivas e da ação “desenvolvimentista” do Estado. Argumentou-se, ademais, que a convergência se deu da direita para a esquerda ou, de outro modo, que as referidas parcelas do *mainstream* recuaram do radicalismo do “Consenso de Washington”, adotando posições menos distantes das defendidas pelos estruturalistas.

Certamente, a natureza e a extensão da referida convergência “da direita para a esquerda” só poderão ser mais bem determinadas quando uma revisão bibliográfica mais ampla e representativa – que inclua, em particular, os discursos de outras instituições multilaterais que não o Banco Mundial – estiver disponível. De todo modo, espera-se que as reflexões – admitidamente parciais e preliminares – apresentadas neste artigo contribuam para fomentar o necessário debate sobre a atual estratégia de crescimento brasileira.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. **Introduction to modern economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2009a.

_____. **The crisis of 2008: structural lessons for and from economics**. United States: MIT Press, 2009b. Mimeografado.

AGHION, P.; HOWITT, P. **The economics of growth**. Cambridge: MIT Press, 2009.

- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ALMEIDA FILHO, N; CORRÊA, V. P. A Cepal ainda é uma escola de pensamento? **Economia Contemporânea**, v. 15, n. 1, p. 92-111, jan.-abr. 2011.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. Cambridge: MIT Press, 2004.
- BIELSHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. **Rethinking macroeconomic policy**. Washington: IMF, 2010 (Staff Position Note).
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: MPOG, 2003.
- CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Theoretical and practical problems of economic growth**. Santiago: Cepal, 1950.
- _____. **La hora de la igualdad: brechas a cerrar, caminos a abrir**. Santiago: Cepal, 2010.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT. **The growth report: strategies for sustained growth and inclusive development**. Washington: World Bank, 2008.
- CONCEIÇÃO TAVARES, M. **Destruição não criadora**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- _____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.
- HAUSMANN, R.; VELASCO, A.; RODRIK, D. Growth diagnostics. In: STIGLITZ, J.; SERRA, N. (Orgs.). **The Washington consensus reconsidered: towards a new global governance**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HIRSCHMANN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KRUGMAN, P. How did economists get it so wrong? **New York Times**, 2nd ed. Sept. 2009.

MODIGLIANI, F.; BRUMBERG, R. Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross section data. *In*: KURIHARA, K. (Ed.). **Post-Keynesian economics**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1954.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Santiago: Cepal, 2006.

RODRIK, D. **One economics many recipes: globalization, institutions, and economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ROMER, D. **Advanced macroeconomics**. New York: McGraw Hill, 1996.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. **Economic Journal**, v. 53, n. 210-211, p. 202-11, 1943.

SERRA, N.; SPIEGEL, S.; STIGLITZ, J. Introduction: from the Washington consensus to new global governance. *In*: STIGLITZ, J.; SERRA, N. (Orgs.). **The Washington consensus reconsidered: towards a new global governance**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.

TAYLOR, L. **Income distribution, inflation, and growth: lectures on structuralist macroeconomic theory**. Cambridge: MIT Press, 1991.

_____. **Reconstructing macroeconomics: structuralist proposals and critiques of the mainstream**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

VEBLEN, T. **Imperial Germany and the industrial revolution**. Cheshire: Cosimo Press, 2006.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. *In*: WILLIAMSON, J. (Org.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: IIE, 1990.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGHION, P.; HOWITT, P. A model of growth through creative destruction. **Econometrica**, v. 60, p. 323-355, 1992.

ARROW, K. The economic implications of learning by doing. **Review of Economic Studies**, v. 29, p. 155-173, 1962.

FELIPE, J.; FISHER, F. Aggregation in production functions: what applied economists should know. **Metroeconomica**, v. 54, n. 2-3, p. 208-62, 2003.

FURTADO, C. Aventuras de um economista brasileiro. *In*: D'AGUIAR, R. F. (Ed.) **Obra autobiográfica de Celso Furtado**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

A REFORMA DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL*

José Antonio Ocampo**

Este estudo argumenta em favor de uma reforma global, porém evolutiva, do atual sistema monetário internacional. Incluiria seis áreas: *i*) um sistema internacional de reservas baseado na emissão anticíclica a maior emissão da história de direitos especiais (DES) e também são a fonte de financiamento das linhas de crédito do Fundo Monetário Internacional (FMI); *ii*) mecanismos mais amplos de cooperação da política macroeconômica incluídos no FMI; *iii*) um sistema de taxa de câmbio entre os principais países, com base em um sistema de taxas de referência; *iv*) a regulamentação transfronteira das finanças; *v*) a disponibilização de adequado financiamento da balança de pagamentos durante as crises; e *vi*) o provimento de mecanismos internacionais adequados de renegociação da dívida. Isto deve ser acompanhado por uma reforma institucional, que incluiria, por sua vez: *i*) a transição do Grupo dos 20 (G20) para um órgão mais representativo, que deve fazer parte do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU); *ii*) uma reforma contínua das instituições de Bretton Woods, para tornar sua estrutura de votação mais coerente com a economia global contemporânea; e *iii*) uma arquitetura de múltiplas camadas, em que as instituições globais interajam com um conjunto mais denso de acordos regionais.

Palavras-chave: Sistema Monetário Internacional, reforma, Fundo Monetário Internacional, Direitos Especiais de Saque.

REFORMING THE INTERNATIONAL MONETARY SYSTEMⁱ

This paper argues in favour of a comprehensive yet evolutionary reform of current international monetary system. It would include six areas: (i) an international reserve system based on the counter-cyclical issuance of SDRs that are also the source of financing for IMF credit lines; (ii) broader mechanisms of macroeconomic policy co-operation embedded in the IMF; (iii) an exchange rate system among major countries based on a system of reference rates; (iv) regulating cross-border finance; (v) offering appropriate balance of payments financing during crises; and (vi) providing adequate international debt workout mechanisms. This should be matched by an institutional reform that would include, in turn: (i) the transition from the G20 to a more representative body, which should be part of the UN system; (ii) continued reform of the BWIs to make their voting structure more coherent with today's global economy' (iii) a multi-layered architecture in which global institutions interact with a denser body of regional arrangements.

Keywords: International Monetary System, reform, International Monetary Fund, Special Drawing Rights.

JEL: F50; F33

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 57-98 [2011].

* O autor proferiu a 14ª Conferência Anual do World Institute for Development Economics Research (Wider) na sede da ONU, em Nova Iorque, em 9 de dezembro de 2010. Associado à United Nations University (UNU/Wider) desde sua formação, participou de projetos liderados por Gerry Helleiner e Lance Taylor e de uma conferência em honra de seu grande professor Carlos Diaz-Alejandro. O autor tem tido, desde então, a oportunidade de trabalhar com a UNU/Wider como pesquisador e funcionário da ONU. Este agradece à Fundação Ford por apoiar seu trabalho sobre este tema na Universidade de Columbia, bem como a muitas pessoas com quem tem debatido os temas abordados nesta palestra nos últimos anos e com quem tem aprendido muito, incluindo Yilmaz Akyüz, Amar Bhattacharya, Kemal Derviş, Barry Eichengreen, Roberto Frenkel, Kevin Gallagher, Stephany Griffith-Jones, Eric Helleiner, Jomo Kwame Sundaram, Peter Kenen, Jan Kregel, Isabelle Mateos y Lagos, Joseph E. Stiglitz, Lance Taylor e John Williamson.

** Professor da Universidade de Columbia, Nova Iorque.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

1 O CONTEXTO

A recente crise financeira mostrou quão disfuncional é a atual arquitetura monetária e financeira internacional para gerir a economia global contemporânea. Apelos para a reforma desta arquitetura e os passos dados nesta direção são, portanto, bem-vindos. Solicitações semelhantes para a reforma foram feitas após as crises asiática, russa e latino-americana do final do século XX,¹ mas levaram, na melhor das hipóteses, a reformas marginais. O fato de que, desta vez, os países industriais estão no centro da tempestade tem levado a um conjunto mais amplo de iniciativas.

O colapso financeiro desencadeado pela crise no mercado de títulos – garantidos por hipotecas de alto risco (*subprime*), nos Estados Unidos, em agosto de 2007, e, principalmente, pelo colapso do Lehman Brothers, em setembro de 2008 – deixou claro que há um déficit significativo na regulamentação e na supervisão das atividades financeiras. O sistema bancário europeu também sofreu grandes problemas associados aos investimentos em ativos de alto risco emitidos nos Estados Unidos, à euforia imobiliária em um número de países e às expansões de crédito em vários países da Europa Central e Oriental, entre outros fatores.

Enquanto as políticas monetárias altamente expansionistas e as intervenções para resgatar instituições financeiras falidas nas economias industriais contiveram a hemorragia, elas só tiveram efeitos mistos na geração de fortes recuperações nestes países. Passos dados para voltar a regular (*re-regulate*) as finanças sob a liderança do Grupo dos 20 (G20), inclusive por meio do reformado Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – anteriormente, fórum) e do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (Basel Committee on Banking Supervision), têm sido positivos, embora o caráter incompleto da agenda e a lentidão na implementação permaneçam como motivos de preocupação. Esforço significativo para reformar as linhas de crédito do Fundo Monetário Internacional (FMI), para aumentar os recursos disponíveis para esta instituição e para realizar a maior emissão da história de direitos especiais de saque (DES) também tem sido importante para realizações no campo monetário global.

No entanto, a expansão monetária em economias industriais e, particularmente, nos Estados Unidos tem tido grandes repercussões internacionais, que inflamaram o que veio a ser conhecido como a “guerra cambial”, termo cunhado em 2010 pelo ministro da Fazenda brasileiro, Guido Mantega. Isto, além dos debates sobre a contribuição dos desequilíbrios de pagamentos globais para a atual crise, bem como os apelos para reformas do papel do dólar americano na economia internacional, também deixou claro que o sistema monetário global,

1. Isso foi acompanhado por extensas discussões acadêmicas. Ver, entre outros, Kenen (2001), Eatwell e Taylor (2002) e Ocampo, Kregel e Griffith-Jones (2007).

igualmente, precisa de reformas profundas. Esta é uma área na qual a ação tem sido muito limitada até agora. Desde 2009, têm havido propostas para reformas profundas do sistema global de reservas, pelo diretor do Banco Central da China (XIAOCHUAN, 2009) e pela Comissão de Especialistas sobre Reformas do Sistema Monetário e Financeiro Internacional da Organização das Nações Unidas – em inglês UN Commission of Experts on Reform of the International Monetary and Financial System (UNITED NATIONS, 2009b), liderada por Joseph E. Stiglitz, entre outros. As guerras cambiais agora indicam que o sistema de taxa de câmbio internacional – ou melhor, o “não sistema”, já que envolve uma combinação de todos os regimes de taxas de câmbio possíveis – também pode precisar de uma revisão. E, em face da enxurrada de capital que receberam desde meados de 2009, muitos países emergentes e em desenvolvimento estão respondendo pelo fortalecimento ou pela reinstituição da regulamentação da conta de capital. Estas intervenções também podem estar gerando suas próprias repercussões internacionais, indicando que o financiamento transfronteira também pode exigir regulamentações próprias, de fato, como parte do esforço global para voltar a regular as finanças.

Essas evoluções indicam que quatro elementos centrais do sistema monetário global – os sistemas globais de reservas e de taxas de câmbio, a regulamentação da conta de capital e o financiamento de emergência da balança de pagamentos – estão intimamente vinculados. Isto se reflete, em primeiro lugar, no fato de que os países podem ajustar-se a variações nos choques externos, particularmente aqueles que vêm por intermédio das contas de capital, por meio de uma combinação de quatro mecanismos: *i*) absorver estes choques por meio de mudanças nas reservas internacionais; *ii*) permitir que suas taxas de câmbio flutuem; *iii*) controlar as entradas ou as saídas de capital; e *iv*) receber financiamento do FMI. Os vínculos entre os quatro elementos também refletiram na forma como o sistema monetário do pós-Guerra foi desenhado em Bretton Woods, que incluiu um padrão ouro-dólar, juntamente com o princípio de que as taxas de câmbio seriam fixas, mas poderiam ser ajustadas em face de desequilíbrios fundamentais da balança de pagamentos e da capacidade dos países em recorrer, a qualquer momento, à regulamentação dos fluxos de capital e ao financiamento limitado da balança de pagamentos pelo FMI.

O colapso do primeiro dos componentes da arquitetura monetária global no início dos anos 1970 deu lugar a um sistema no qual dólares totalmente inconvertíveis (fiduciário ou mandatário) passaram a estar no centro do sistema de reservas global – ainda que em potencial concorrência com outras moedas –, com flutuações da taxa de câmbio entre as principais moedas. Os membros do FMI foram então autorizados a adotar qualquer regime cambial que escolhessem, desde que evitassem “manipular” suas taxas de câmbio – termo que não possui, até agora, definição clara. Os Estados Unidos e o então diretor-geral do FMI, Michel

Camdessus, tentaram adicionar uma terceira perna ao sistema durante as reuniões do FMI, em Hong Kong, em 1997: o princípio de que as contas de capital devem ser liberalizadas. Eles falharam, mas a pressão do mercado e o pensamento econômico dominante, em grande parte, impuseram este princípio na prática.

A reforma monetária global deve incluir um quinto e essencial elemento: a cooperação da política monetária global. No entanto, embora tenha sido prevista no Convênio Constitutivo do FMI, tem sido historicamente limitada, até agora, a circunstâncias excepcionais – incluindo a atual crise financeira global – e tem contado com uma forma limitada de cooperação por meio de órgãos *ad hoc* (como o G7 e o G20, entre outros grupos econômicos), em vez de organizações multilaterais (o FMI, neste caso).

Assim, tem-se agora um sistema monetário global baseado em: *i*) um padrão dólar fiduciário (secundariamente, a concorrência de diferentes moedas em seus papéis de moedas de reservas); *ii*) a liberdade dos países para escolher o sistema de taxa de câmbio que preferirem, com taxas de câmbio flexíveis como um mecanismo dominante entre as principais moedas; *iii*) movimentos de capital, em grande parte, livres, ou a expectativa do mercado de que os países se movimentem nesta direção, mas com a capacidade destes em controlar os fluxos de capital; *iv*) o financiamento do FMI, que tem sido pequeno em relação à magnitude das crises das balanças de pagamentos contemporâneas; e *v*) a coordenação *ad hoc* da política macroeconômica em momentos de crise.

Por último, a crise em curso na Europa periférica lembra que não só a crise financeira global está longe de acabar, mas também que há duas lacunas adicionais na arquitetura monetária e financeira internacional. A primeira é a necessidade de pilares regionais sólidos, que têm sido preenchidos pela criação, como medida de emergência, do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (European Financial Stability Facility), que seria sucedido, em 2013, pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (European Stability Mechanism). Após sua própria crise, o Leste Asiático criou a iniciativa Chiang Mai, em 2000, à qual foi dada forma final multilateral em dezembro de 2009, mas não foi aproveitada durante a crise atual. A segunda lacuna é a falta de um arcabouço institucional regular para gerir o excesso de endividamento internacional (*debt overhangs*).

2 A NECESSIDADE DE UMA REFORMA ABRANGENTE, PORÉM EVOLUTIVA

A dinâmica da crise, assim, trouxe para o debate um número crescente de ingredientes da reforma monetária e financeira global, dos quais a maioria esteve fora da agenda durante períodos anteriores de turbulência. Isto representa uma oportunidade para empreender a difícil tarefa de negociar uma reforma abrangente. O que a torna viável é que muitos de seus elementos podem evoluir a partir de

alguns acordos existentes, como já vem acontecendo com a emissão de DES, com as novas linhas de crédito do FMI, com as novas diretrizes do Comitê de Basileia etc. O G20 e seus organismos associados têm avançado em outras áreas, incluindo novos mecanismos de coordenação de política macroeconômica, sobre os quais a comunidade internacional pode desenvolver-se. Assim, os avanços em curso criam a possibilidade real de reforma abrangente, porém evolutiva.

A reforma deve ter dois objetivos principais: a estabilidade macroeconômica e financeira global. O primeiro deve responder ao fato de que o sistema é fundamentalmente *internacional*, formado, portanto, com base em diferentes sistemas monetários *nacionais* (regional na área do euro e alguns outros casos), utilizando suas próprias moedas fiduciárias e sob as ordens de autoridades que, obviamente, determinam suas políticas com base nas próprias prioridades nacionais (ou regionais). O desafio é como fazer que este sistema seja consistente com um nível razoável de estabilidade macroeconômica *global*, evitando, assim, ambos os vieses (de expansão e de recessão) e os ciclos de negócios mundiais muito curtos, bem como picos inflacionários e deflacionários, garantindo, em particular, que os ajustes dos desequilíbrios da balança de pagamentos não tenham grandes repercussões globais. Por sua vez, cumprir o segundo objetivo significa que o sistema deve evitar, ou pelo menos mitigar, a volatilidade e o contágio financeiro, particularmente por meio da adequada regulamentação e supervisão prudenciais. Uma longa história de crises indica que as duas dimensões de estabilidade estão intimamente ligadas. Em ambos os casos, deve ser dada prioridade à prevenção de crises, mas a história indica também um déficit significativo de boas ferramentas para a gestão de crises.

Este estudo irá concentrar-se na primeira dessas dimensões de estabilidade, embora reconhecendo seus vínculos com a segunda. De fato, alguns dos elementos da reforma podem ser classificados sob qualquer uma das duas categorias. Assim, a regulamentação dos fluxos de capital pode ser vista como parte da arquitetura financeira ou monetária e é certamente parte da família da regulamentação “macroprudencial”. Isto também é verdade nos mecanismos de renegociação da dívida.

Portanto, uma reforma monetária global abrangente deve incluir cinco grandes objetivos: *i*) desenhar um sistema de reservas internacional que contribua para a estabilidade da economia internacional – em particular, por meio da provisão de liquidez internacional adequada e considerada justa por todas as partes; *ii*) criar mecanismos que facilitem a consistência das políticas econômicas nacionais dos principais países com a estabilidade dos sistemas da economia mundial; *iii*) em estreita relação a isto, e dado o papel central que desempenha nos ajustes de pagamentos, desenhar um sistema de taxa de câmbio que promova a estabilidade e evite repercussões negativas em outros países; *iv*) regulamentar as

finanças transfronteiras, a fim de não apenas facilitar o comércio, mas também mitigar o comportamento pró-cíclico dos fluxos de capitais internacionais e os riscos que eles geram; e *v*) propiciar adequado financiamento de emergência da balança de pagamentos durante as crises internacionais, versão limitada da função que os bancos centrais realizam em âmbito nacional como credores de última instância. Visto que o financiamento de emergência é apenas uma boa alternativa quando as dificuldades de pagamento estão associadas a problemas de liquidez, o último objetivo interage de perto com um sexto, que, como observado, pode ser visto mais como ferramenta ou instrumento financeiro ou monetário: *vi*) a criação de mecanismos adequados de renegociação da dívida internacional para lidar com problemas de sobre-endividamento.²

Nas seções seguintes, abordar-se-ão brevemente esses objetivos e como eles interagem uns com os outros. A seção 3 irá analisar o sistema de reservas global. A seção 4 discutirá as questões interligadas de cooperação monetária e do sistema de taxa de câmbio. A seção 5 abordará a regulamentação da conta de capital. A seção 6 focará as questões interligadas de financiamento de emergência e renegociação da dívida. Isto será seguido por uma discussão do desenho institucional. O estudo termina com algumas breves conclusões.

3 O SISTEMA DE RESERVAS GLOBAL

Como já observado, o atual sistema de reservas global evoluiu a partir da decisão unilateral dos Estados Unidos, em 1971, de abandonar a paridade ouro-dólar e a conversibilidade de dólares em ouro para os governos e os bancos centrais estabelecidos em Bretton Woods, evoluindo, assim, para um sistema caracterizado por ser essencialmente baseado em dólares fiduciários. Embora as outras moedas possam competir com o dólar americano como meios de pagamento internacionais e potenciais ativos de reservas em moeda estrangeira, esta competição tem sido fraca devido às *externalidades de rede* no uso de moedas ao fato de que os Estados Unidos têm, de longe, o maior e mais líquido mercado de títulos do Tesouro. Durante a última década, mais de 80% das operações cambiais foram feitas em dólares americanos e cerca de dois terços das reservas cambiais têm sido nesta moeda. A outra característica é que as moedas de reservas alternativas flutuam umas contra as outras – uma questão que se vincula ao debate sobre o sistema de taxa de câmbio.

O sistema pode ser caracterizado como um enfrentamento de três problemas distintos, que, de fato, surgiram em uma sequência histórica (OCAMPO, 2010a; 2010b).

2. Essa agenda coincide, em parte, com o sugerido pelo FMI, que inclui o reforço da colaboração da política macroeconômica, da monitoração e da gestão dos fluxos de capital, melhorando a rede de segurança financeira global e fortalecendo o sistema financeiro por meio do aprofundamento dos mercados financeiros (*financial deepening*) e da diversificação de reservas e ativos (IMF, 2011b).

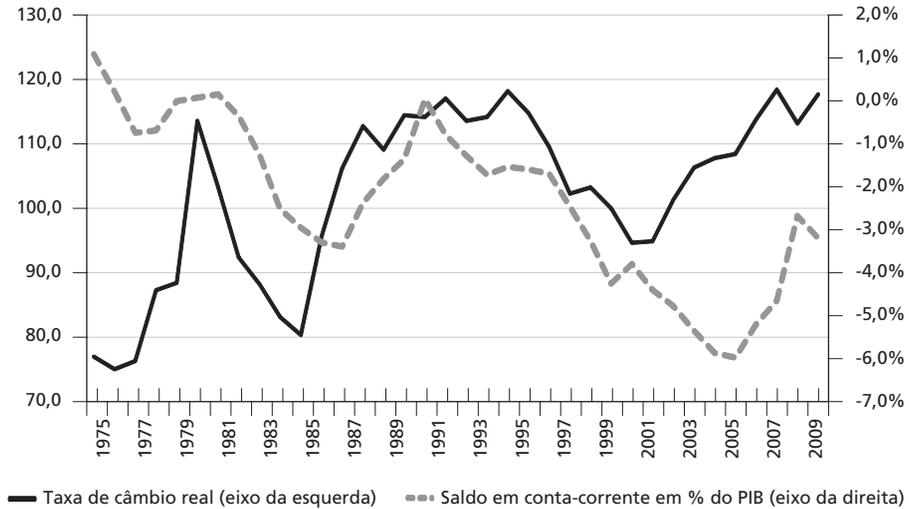
O primeiro é o problema que Keynes (1969) enfatizou em suas propostas para um sistema monetário global nos anos que antecederam o Acordo de Bretton Woods, e que, como ele apontou, foi também uma característica de todos os sistemas monetários internacionais que se conhecem: as pressões de ajustamentos assimétricos que ele impõe aos países deficitários *versus* os superavitários. Como os primeiros são forçados a se ajustar, enquanto os segundos não, isto cria uma clara pressão recessiva sobre a economia mundial. Este problema é, naturalmente, sentido com especial gravidade durante as recessões mundiais, quando se esgota o financiamento do déficit. Este problema pode ser chamado de “viés anti-keynesiano” do sistema.

O segundo problema é aquele gerado pelo uso de uma moeda nacional, o dólar americano, como a principal moeda internacional. Isto foi formulado em 1960 pelo economista belga Robert Triffin (1961; 1968) e veio a ser conhecido, portanto, como o “dilema de Triffin”. A questão essencial é que a provisão de liquidez internacional exige que o país (ou os países) de emissão de reservas mantenha déficit(s) na balança de pagamentos; seja na conta-corrente, seja na conta de capital. Na década de 1960, isto gerou uma tendência dos Estados Unidos em perder gradualmente as reservas de ouro. No entanto, se os Estados Unidos buscassem corrigir seu déficit para evitar a perda de reservas de ouro, teriam gerado uma escassez de liquidez internacional, talvez não diferente da “escassez de dólares” dos primeiros anos do período pós-Guerra. Após falharem em gerenciar a perda de reservas de ouro por meio de um arranjo parcialmente multilateral, o *gold pool*, os Estados Unidos finalmente tomaram a decisão de abandonar tal conversibilidade em 1971 (EICHENGREEN, 2007, cap. 2).

Isso mudou a natureza do dilema de Triffin. Os Estados Unidos foram, essencialmente, desprovidos de qualquer limitação efetiva para apresentar déficits na balança de pagamentos. Isto gerou tanto uma tendência de longo prazo ao aumento dos déficits em conta-corrente, quanto fortes flutuações na taxa de câmbio do dólar em relação a outras moedas. Ambos os problemas são apresentados no gráfico 1. O primeiro, pode-se afirmar que gera pressões expansionistas (e, sob certas condições, inflacionárias) em âmbito mundial, durante os períodos em que os Estados Unidos estiverem apresentando déficits. Por sua vez, reduções do déficit na conta-corrente do referido país sempre foram associadas a desacelerações ou a recessões mundiais – 1980-1982, 1990-1991, 2008-2009, mas muito menos em 2001. Assim, pode-se afirmar que o sistema se alterna entre tendências expansionistas e recessivas. A instabilidade da taxa de câmbio do dólar americano pode ser entendida, em termos do dilema de Triffin, como ciclos na confiança desta moeda como moeda de reservas. Isto também significa que o dólar carece, desde o início dos anos 1970, do que deveria ser uma característica essencial da moeda que está no centro do sistema monetário global: possuir valor estável.

GRÁFICO 1

Saldo da conta-corrente e da taxa de câmbio real dos Estados Unidos



Fonte: *International Financial Statistics* do FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org>>

Obs.: A taxa de câmbio real é descrita aqui para mostrar um aumento quando há uma depreciação real (convenção oposta à usada pelo FMI). É calculada como o inverso da taxa de câmbio real estimada pelo FMI.

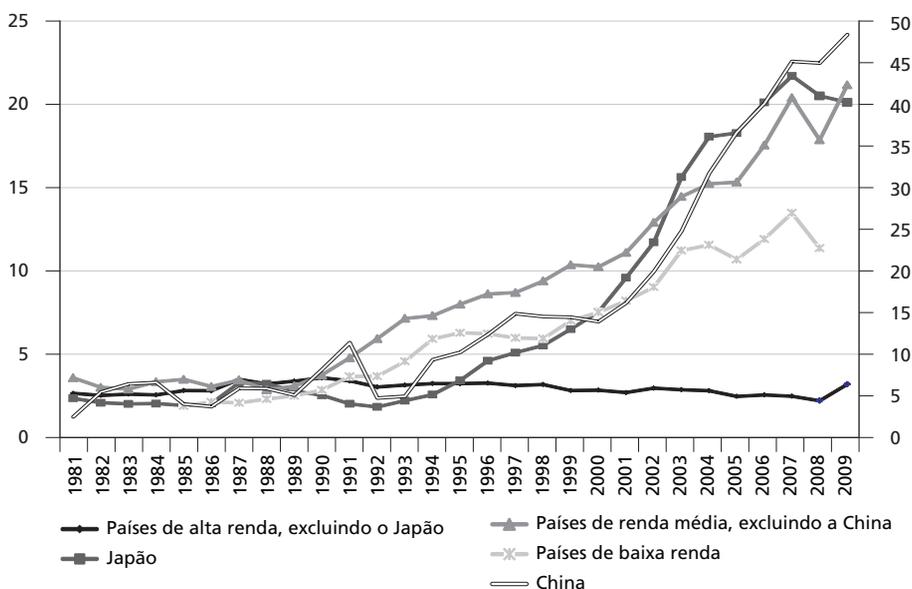
O fato de estar no centro do sistema gera várias vantagens para os Estados Unidos: a apropriação da senhoriação do uso do dólar como moeda global; a capacidade de tomar empréstimos a taxas de juros baixas; e o aumento da demanda para os serviços prestados por seu setor financeiro. Mas isto também tem custos, especialmente se envolve déficits em conta-corrente, como normalmente tem ocorrido nas últimas décadas, pois este é um vazamento na demanda agregada. Isto significa, por sua vez, que a eficácia de suas políticas expansionistas é reduzida pelas repercussões que suscitam sobre o resto do mundo durante os períodos de valorização do dólar. Isto foi o que aconteceu após o colapso do Lehman Brothers em setembro de 2008, o que implicou que parte do estímulo das políticas expansionistas dos Estados Unidos fosse exportada para o resto do mundo.³

O terceiro problema são as desigualdades geradas pela necessidade que os países em desenvolvimento enfrentam em acumular reservas cambiais para gerir as fortes oscilações pró-cíclicas dos fluxos de capital, que nada mais são do que transferências de recursos para os países emissores de reservas. Este fator de *desigualdade* se tornou muito visível na década de 1990 e, particularmente, no rescaldo de uma sequência de crises nos países emergentes, que começou no Leste

3. Isso é um problema para o país emissor de reservas, como apontado por Stiglitz (2006, cap. 9), e pode ser visto como uma falta de controle por parte do país emissor de reservas sobre sua balança de pagamentos, como ressaltado por Greenwald e Stiglitz (2010).

Asiático no final do século XX. Como mostra o gráfico 2, até a década de 1980, as reservas cambiais dos países de baixa e média renda não eram diferentes daquelas dos países de alta renda; cerca de 3% do PIB. Desde então, começaram a divergir, acentuadamente, a partir da crise asiática. Antes da crise financeira atual (final de 2007), países de renda média, excluindo a China, mantinham reservas, em média, equivalentes a pouco mais de 20% do PIB; e países de baixa renda, a mais de 13%. Com exceção do Japão, países de alta renda continuaram a manter reservas equivalentes a cerca de 3% do PIB.

GRÁFICO 2
Reservas internacionais de acordo com o nível de desenvolvimento
(Em % do PIB)



Fonte: *World Development Indicators* do Banco Mundial, com base em informações do FMI. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

Esse fenômeno, que veio a ser chamado de autossseguro (*self-insurance*), envolve não só a acumulação de reservas para enfrentar uma eventual parada súbita no financiamento externo, mas também a absorção, por meio da acumulação de reservas, grande parte do que os países consideram entradas de capital em excesso. A base de raciocínio desta política é evitar pressões de valorização e crescente déficit em conta-corrente durante os períodos de entrada de capital em expansão, que, tal como a experiência indica, são fortes preditores de crises durante a desaceleração do ciclo da conta de capital. Há evidência crescente de que fortes posições de reservas e ações no sentido de evitar a sobrevalorização e déficits em conta-corrente contribuíram significativamente para

um desempenho relativamente bom dos países em desenvolvimento, durante a recente crise financeira global.⁴ Então, em um sentido amplo, o autossseguro é nada mais que uma política macroeconômica prudencial ou anticíclica, visando moderar os efeitos domésticos dos fluxos de capital prócíclicos. Apesar deste efeito positivo, deve-se ressaltar que esta política gera “falácia de composição”: se muitos países adotarem uma política destinada a gerar excedentes ou pequenos déficits em conta-corrente, estarão contribuindo para a geração de desequilíbrios globais.

A superação desses problemas interligados exige uma reforma significativa do sistema de reservas global (EICHENGREEN, 2011, cap. 6). Neste sentido, existem dois caminhos básicos a seguir.⁵ O primeiro, de certa maneira, é a solução inercial; é reforçar o caráter potencial multimoedas (*multi-currency*) do sistema atual. O uso crescente do euro nas transações globais e como ativo de reservas global é uma das possibilidades, embora a crise recente tenha mostrado que esta moeda tem de superar a percepção de que é um substituto imperfeito para o dólar, uma vez que é apoiada por um grupo heterogêneo de países, com forças desiguais, e, de fato, não existe um mercado de eurobônus homogêneo. A internacionalização do renminbi é uma segunda possibilidade complementar. É um processo que está sendo impulsionado pelas forças do mercado e facilitado pelas autoridades chinesas, em particular, permitindo que Hong Kong desempenhe o papel de intermediário no processo. As restrições são dadas aqui pelas limitações do desenvolvimento financeiro doméstico na China e pela inconvertibilidade de sua moeda. A plena convertibilidade pode não ser necessária para que esta desempenhe o papel de ativo de reservas (embora a plena convertibilidade para os bancos centrais que mantêm renminbi como reservas seja essencial) e pode ser inconveniente para o gigante asiático, já que pode levar, na transição, a forças de desestabilização com as quais outros países em desenvolvimento estão familiarizados. Além do euro e do renminbi, outras moedas podem desempenhar um papel secundário, e as moedas locais podem ser usadas em escala mais ampla para o comércio intrarregional entre países em desenvolvimento, na sequência de várias experiências bem-sucedidas do tipo que surgiram durante a recente crise e também no passado.

4. Ver, entre outros, Frankel e Saravelos (2010) e Llaudes, Salman e Chivakul (2010).

5. Há, obviamente, alternativas. Uma seria voltar a alguma forma de padrão-ouro, ou pelo menos a um maior uso do ouro como ativo de reserva. Mas isto vai contra tendências de longo prazo de se afastar desta “reliquia bárbara”, para usar a terminologia de Keynes, que inclui a desmonetização crescente do ouro desde os anos 1970. Seria também ir contra o *embedded liberalism* dos acordos do pós-Segunda Guerra Mundial, como enfatizado por Eichengreen (1996). Uma proposta mais interessante seria pensar em um sistema de reserva baseado em *commodities*, como o sugerido por Hart, Kaldor e Tinbergen (1964), que, na verdade, tem algumas características anticíclicas interessantes, mas se tornou obsoleto dadas as tendências da economia mundial em direção a uma participação reduzida de comércio de *commodities*.

A solução multimoedas (*multi-currency*) não resolve, no entanto, nenhum dos problemas fundamentais do sistema atual. Não ajuda a corrigir o viés anti-keynesiano, que continuaria usando moedas que ainda não são reservas de valor estáveis e manteria as desigualdades do atual sistema, já que a maioria dos países em desenvolvimento estaria investindo suas reservas em ativos emitidos por países industrializados. A flexibilidade da taxa de câmbio que o sistema mantenha implica que este não enfrentaria a inflexibilidade que levou ao colapso de sistemas duais com taxas de câmbio fixas no passado: o bimetalismo, no final do século XIX, e o sistema ouro-dólar, no início de 1970. Mas isto não significa que o sistema será estável e, de fato, pode levar a uma maior volatilidade da taxa de câmbio entre as principais moedas de reservas e aos efeitos potencialmente desestabilizadores de decisões dos bancos centrais de mudar a composição de suas reservas internacionais. Por esta razão, pode ser que este efetivamente precise de uma conta de substituição do FMI para servir como mecanismo de estabilização; isto é, pode ser que tenha de contar com pelo menos alguns dos elementos da segunda solução.

Essa alternativa é avançar para uma moeda global; possivelmente, na primeira etapa, apenas como um ativo de reservas. Embora outras rotas possíveis pudessem ser consideradas,⁶ a melhor é, sem dúvida, o uso de DES emitidos pelo FMI, de fato atendendo à aspiração redigida no Convênio Constitutivo do FMI de “transformar o direito especial de saque no principal ativo de reservas do sistema monetário internacional” (Artigo 8º, seção 7 e Artigo 22).⁷ Como previsto por Triffin (1968), isto completaria a transição, em curso desde o século XIX, de colocar moedas fiduciárias no centro dos modernos sistemas monetários. Isto representaria ainda um passo adicional na direção definida pelos membros do G20 e do FMI, quando decidiram alocar US\$ 250 bilhões em DES, em 2009. Devido à natureza instável da economia mundial, um grupo de economistas apresentou recentemente uma proposta para o G20 apoiar uma alocação anual de 150 bilhões a 250 bilhões de DES, durante os próximos três anos, o que equivale a taxas de câmbio corrente entre US\$ 240 bilhões e US\$ 400 bilhões (STIGLITZ *et al.*, 2011).

As propostas de alocações periódicas de DES seguem dois modelos diferentes. O primeiro são alocações anticíclicas, concentrando-se, assim, em períodos de estresse financeiro mundial e, possivelmente, destruindo-as parcialmente logo que as condições financeiras se normalizem (UNITED NATIONS, 1999; CAMDESSUS, 2000; OCAMPO, 2002; AKYÜZ, 2005). Isto desenvolveria um elemento anticíclico na gestão da liquidez mundial. O segundo modelo propõe alocações regulares na

6. A reforma também poderia ser implementada pela criação de uma nova instituição (o Banco de Reserva Global) ou uma rede de acordos regionais. Ver, a este respeito, United Nations (2009b, cap. 5). Porém, a criação de novas estruturas institucionais seria demorada e pode não ser politicamente viável.

7. Ver Solomon (1977, cap. 4-8) para a história dos debates sobre as questões monetárias globais que levaram à criação do DES.

proporção da demanda adicional mundial de reservas. Durante o período 2003-2008, a acumulação média anual de reservas foi de US\$ 738 bilhões ou US\$ 370 bilhões, excluindo China e Japão. Assim, uma alocação na ordem de US\$ 250-300 bilhões por ano poderia ser razoável. Esta é também a magnitude dos DES, que deve ser emitida em longo prazo sob uma regra anticíclica.

Para levar adiante essa reforma, vários problemas adicionais devem ser resolvidos. O primeiro é que os DES devem tornar-se o mecanismo principal, ou único, de financiamento de empréstimos do FMI, questão que será tratada mais adiante. Se os DES fossem usados para financiar programas do FMI, eles ajudariam também a corrigir um segundo problema: os desequilíbrios significativos intensificados pela demora em aumentar o tamanho do FMI em relação ao da economia mundial e, particularmente, ao dos fluxos de capitais internacionais (FMI, 2010). Um terceiro problema é que, apesar da redistribuição de quotas acordadas desde 2006 – e, particularmente –, em 2010, estas não refletem, hoje, a participação dos diferentes países na economia mundial. A sub-representação dos países em desenvolvimento na alocação de quotas reforça as desigualdades associadas ao fato de que a maior demanda por reservas vem, essencialmente, de países em desenvolvimento.

Isso implica, obviamente, que os esforços para reformar a alocação de quotas devem continuar. Essas desigualdades também podem ser parcialmente corrigidas por uma, ou por uma combinação de três tipos de reformas (já que não são mutuamente exclusivas). A primeira é uma emissão assimétrica de DES, o que implicaria que a totalidade ou uma proporção maior de alocações seria dada aos países com a maior demanda por reservas – ou seja, essencialmente, os países em desenvolvimento. Uma fórmula simples que Williamson (2010) propôs é dar 80% das alocações para os países emergentes ou em desenvolvimento e 20% para os países industrializados, com alocações dentro de cada grupo, determinadas de acordo com as quotas do FMI. A segunda seria criar um “elo de desenvolvimento” em alocações de DES. Uma alternativa – em certo sentido, semelhante à proposta pelo grupo de especialistas convocado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) na década de 1960 (UNCTAD, 1965) – seria permitir ao FMI utilizar os DES não usados pelos Estados-membros para comprar títulos de bancos multilaterais de desenvolvimento, que passariam, então, a financiar as demandas de recursos de longo prazo dos países em desenvolvimento.⁸ A terceira é incentivar a criação de mecanismos de reservas regionais

8. Há também a possibilidade de usar a alocação aos países industrializados para financiar a ajuda oficial adicional ao desenvolvimento e a provisão de bens públicos globais (STIGLITZ, 2006, cap. 9). Na mesma linha de raciocínio, o diretor-geral do FMI, Dominique Strauss-Kahn, levantou a possibilidade de usá-los para financiar programas de combate às alterações climáticas. Estas propostas têm muitas virtudes, mas colocam o problema de que estas transferências são de caráter fiscal podendo, portanto, requerer, em cada caso, a aprovação dos parlamentos nacionais.

entre os países em desenvolvimento – tais como o Fundo Latino-Americano de Reservas e o Acordo de Chiang Mai – que dispõem de uma forma complementar de seguro coletivo. United Nations (1999) e Ocampo (2002) sugeriram que incentivos podem ser criados para contribuir com estes acordos, ao fazer alocações equivalentes às quotas do FMI com o propósito de alocações de DES. A eficácia de tais acordos também poderia ser melhorada ao permitir que o FMI conceda-lhes empréstimos ou o redesconto das obrigações de países com acordos regionais.

Uma reforma como essa contribuiria de forma significativa na correção de alguns dos principais problemas do sistema atual – em particular, o dilema de Triffin e o viés da desigualdade –, mas não resolveria o viés antikeynesiano. Este problema poderia ser parcialmente resolvido por duas reformas complementares: *i*) a criação de pelo menos uma versão moderada das facilidades a descoberto de Keynes, questão que será tratada adiante; e *ii*) a retirada das alocações de DES para os países com “reservas excessivas”, utilizando-se de uma definição de “excesso” que leve em conta a alta demanda por reservas que os países em desenvolvimento possuem.

Os DES poderiam ainda ser usados para outros fins. Um deles é criar uma “conta de substituição” semelhante àquela lançada nos debates dos anos 1970, o que teria permitido aos países transformar suas reservas em dólares (ou aquelas denominadas em outras moedas) em ativos expressos em DES, emitidos pelo FMI (BERGSTEN, 2007). Este instrumento daria estabilidade ao sistema atual e, como já apontado, poderia, de fato, revelar-se essencial para gerir algumas das instabilidades geradas pelos acordos multimoedas (*multi-currency*), propensos a se desenvolverem ao longo dos próximos anos; também seria um mecanismo essencial de transição de um esforço de reforma ambiciosa (KENEN, 2010b). A decisão do FMI, de 1 de julho de 2009, de emitir notas denominadas em DES para algumas economias emergentes, pode ser considerada um passo nesta direção. Obviamente, é essencial negociar como distribuir os custos potenciais deste mecanismo, mas simulações de Kenen (2010a), com base em dados históricos para 1995-2008, indicam que estes custos podem ser pequenos.

A reforma também poderia incluir mais moedas na cesta de DES (particularmente, o renminbi) e permitir o uso mais amplo de DES em transações privadas, como alguns autores têm sugerido ao longo dos anos – por exemplo, Kenen (1983, cap. 7). Uma reforma simples poderia permitir que os depósitos de instituições financeiras em bancos centrais (reservas compulsórias ou reservas excedentes) sejam realizados em DES. No entanto, e contrariamente às opiniões de alguns autores (EICHENGREEN, 2011, cap. 6), o sistema poderia também funcionar como aquele em que os únicos usos de DES são como ativo de reservas e meio de financiamento de empréstimos do FMI, desde que bancos centrais mantenham o compromisso básico de converter DES em moedas conversíveis, quando

solicitados a fazê-lo, sendo isto o que torna os DES um instrumento monetário eficaz para transações entre bancos centrais. Além disso, permitir o uso mais amplo de DES tornaria dispendiosa a reforma para os Estados Unidos e, assim sendo, haveria a probabilidade de enfrentar maior resistência deste país e poderia-se sujeitar os DES à instabilidade que caracteriza os mercados privados. Em qualquer caso, pode ser necessário incorporar a reforma em regras que tornem a manutenção de DES atraente para os bancos centrais (um retorno adequado) e/ou outras regras que garantam que haja uma demanda ativa por DES (por exemplo, compromissos de não reduzir os DES, de posse dos bancos centrais, abaixo de certos limites atinentes às alocações que tenham recebido; obviamente, se eles não tomam empréstimos do FMI).

4 A COOPERAÇÃO MONETÁRIA E O SISTEMA DE TAXA DE CÂMBIO

A cooperação monetária global foi incorporada em Bretton Woods, no Convênio Constitutivo do FMI (IMF Articles of Agreement)⁹, que afirma que o primeiro objetivo desta instituição é prover “mecanismos de consulta e colaboração no que diz respeito a problemas monetários internacionais”. Este objetivo, claramente, não foi cumprido no passado. De fato, uma das características essenciais dos atuais acordos internacionais tem sido a tendência das principais economias em se desviar do FMI nos seus grandes esforços para a coordenação da política macroeconômica e usar mecanismos informais alternativos entre os principais países (como o G7, o G8 e o G20, entre outros grupos econômicos), seguindo um padrão que pode ser chamado de “multilateralismo de elite”.

Assim, a crise do início dos anos 1970 foi gerida, levando ao Acordo Smithsonian de 1971, bem como aos desequilíbrios globais da década de 1980, que foram tratados por meio do Acordo do Plaza, em 1985, e do Acordo do Louvre, em 1987. Todos esses acordos foram relacionados à gestão da taxa de câmbio entre as principais moedas. O G20 é o mais recente destes fóruns, embora utilize o FMI para auxiliar o Processo de Avaliação Mútua (Mutual Assessment Process – MAP), consultiva e liderada pelos países-membros, esta é uma importante inovação introduzida em setembro de 2009, na Cúpula de Pittsburgh. Há também outros casos em que a comunicação direta entre os bancos centrais tem sido utilizada para coordenar a provisão de liquidez em circunstâncias críticas. Eles incluem as reações ao ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, as políticas expansionistas sincronizadas após a crise das hipotecas *subprime*, em agosto de 2007, no mesmo país, e o colapso do Lehman Brothers, em setembro de 2008. Há também episódios, pouco frequentes, de intervenções acordadas nos mercados cambiais, como os esforços em março de 2011 para enfraquecer o iene após a valorização que teve lugar depois dos devastadores terremoto e tsunami no Japão.

9. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

Em contraste a essas intervenções nas taxas de câmbio e à expansão monetária coordenada, existem casos menos frequentes de coordenação da política fiscal. O Acordo de Maastricht, entre os países europeus, é talvez o melhor exemplo, mas também aquele que tem sido caracterizado por frequentes desvios dos compromissos. Embora regras europeias mais duras tenham sido acordadas em março de 2011, resta saber como vão ser cumpridas na prática. O Acordo de Londres, de abril de 2009, do G20, para empreender esforços comuns para a expansão fiscal, seria outro caso, mas logo caiu por terra, conduzindo a políticas fiscais divergentes. De fato, a ação comum entre as principais economias para adotar políticas fiscais e monetárias expansionistas no início da crise financeira global talvez seja o melhor exemplo na história da cooperação macroeconômica, mas, mesmo neste caso, não conseguiu lidar com questões cambiais e durou apenas um curto período de tempo.

Por sua vez, o melhor caso de uma questão macroeconômica global tratada no âmbito de uma instituição multilateral (o FMI) foi a criação dos DES na década de 1960. As consultas multilaterais sobre os desequilíbrios globais lançadas pelo mesmo, em 2006, com a participação dos Estados Unidos, dos países da Zona do Euro, do Japão, da China e da Arábia Saudita, foram uma iniciativa interessante, mas faltaram-lhes o compromisso vinculativo entre as partes e um mecanismo de *accountability* claro; assim, tornaram-se logo insubstanciais. O FMI, mais recentemente, criou um novo mecanismo de supervisão que poderá ter implicações multilaterais, com o nome de Relatórios *spillover*. Em um contexto diferente, o Consenso de Monterrey – aprovado na Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em 2002 (UNITED NATIONS, 2002) – constitui, talvez, o melhor documento acordado sobre a cooperação financeira global, mas lhe faltam *accountability* claro e mecanismos de prestação de contas. O mesmo pode ser afirmado sobre o documento final das Nações Unidas, em 2009, sobre a crise financeira e econômica mundial (UNITED NATIONS, 2009a).

A cooperação na política macroeconômica tem de lidar com as grandes repercussões que as decisões nacionais desencadeiam em outros países. Um quadro ideal deveria envolver todas as principais políticas macroeconômicas, mas não há nenhum exemplo deste tipo de cooperação na história até o momento. Como foi visto, vários acordos lidaram, no passado, com as taxas de câmbio e com a expansão monetária coordenada, geralmente durante as crises financeiras ou conjunturas críticas. A mais rara tem sido a cooperação fiscal. Além disso, em um sistema que continua a ser essencialmente internacional (apenas parcialmente supranacional, no caso da União Europeia), não está claro o quanto as regras internacionais devam limitar os processos decisórios democráticos nacionais que estão no centro das políticas fiscais. Este fato, juntamente com perspectivas diferentes sobre as políticas monetárias – particularmente, a tendência do Banco

Central (Federal Reserve) dos Estados Unidos de ter um foco anticíclico mais nítido em suas ações em relação ao Banco Central Europeu –, é a razão porque certo nível de flexibilidade cambial é essencial para se adaptar a diferentes decisões nacionais (regionais).

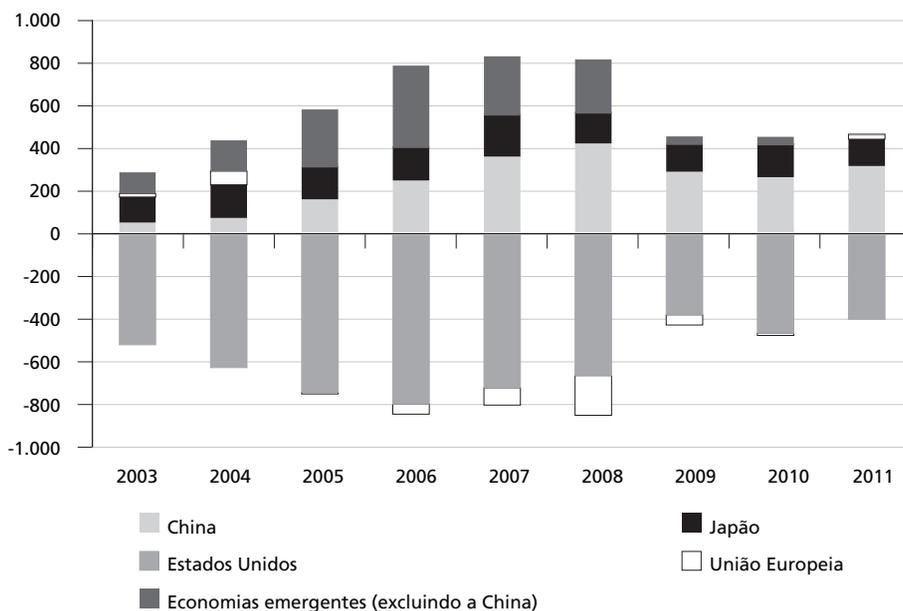
Por esse motivo, e pelo fato de que, desde sua criação, foi acordado que o FMI deveria concentrar sua atenção nas taxas de câmbio,¹⁰ esta seja talvez a área em que a comunidade internacional deva procurar melhores formas de cooperação. Isto é importante não só para as taxas de câmbio como tal, o que, obviamente, pode gerar externalidades maiores, mas também para os movimentos da taxa de câmbio refletirem divergência nas demais políticas macroeconômicas, como apontado no parágrafo anterior. O debate de 2010 sobre as “guerras cambiais” foi, por exemplo, associado aos efeitos que a expansão monetária nos Estados Unidos estava tendo sobre os fluxos de capital em direção às economias emergentes.

O grande problema nesse sentido é que, como observado, o sistema que evoluiu desde a ruptura do acordo original de Bretton Woods é, de fato, um não sistema, já que todos os países estão essencialmente livres para escolher qualquer regime cambial. A única restrição é que, conforme o Artigo 4º do Convênio Constitutivo do FMI, os países devem evitar “a manipulação das taxas de câmbio ou do sistema monetário internacional, de modo a obstar o ajustamento efetivo das balanças de pagamentos ou obter vantagens competitivas indevidas em relação aos outros membros”. Isto também é indicado na decisão de junho de 2007 sobre a supervisão bilateral. Não obstante, tanto o FMI quanto o G20 não conseguiram determinar até agora o que significa “manipulação”. Além disso, pode-se afirmar que um problema ainda mais importante do não sistema da taxa de câmbio é este que pode distorcer os fluxos de comércio e ser disfuncional em termos de correção dos desequilíbrios globais de pagamentos. Assim, pode-se afirmar que não se conseguiu alcançar o objetivo definido no Artigo 1º do Convênio Constitutivo do FMI: “facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional”. Um grande paradoxo do sistema atual é, de fato, que não há nenhum mecanismo que vincule o comércio mundial e as regras cambiais. Países passam anos negociando as regras comerciais, mas as variações das taxas de câmbio podem ter, dentro de dias (ou até mesmo horas), mais efeitos sobre o comércio que esses acordos minuciosos.¹¹ Em cima disto, variações cambiais são essencialmente determinadas pelos fluxos financeiros, que também podem ter fortes efeitos sobre os padrões de comércio, como a vasta literatura sobre a “doença holandesa” indica.

10. É interessante lembrar a esse respeito que, na sua concepção original, o FMI incluiu o princípio de que as modificações das paridades cambiais deveriam ser objeto de consulta, um princípio que, no entanto, nunca funcionou na prática.

11. Isso não significa, entretanto, que as questões cambiais devem recorrer à OMC para a solução de controvérsias, como sugerido por Matoo e Subramanian (2008), pois isto pode acabar enfraquecendo um dos poucos mecanismos efetivos de âmbito internacional.

GRÁFICO 3
Resultado em conta-corrente
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: Base de dados do FMI. *World Economic Outlook*, 2010-2012. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

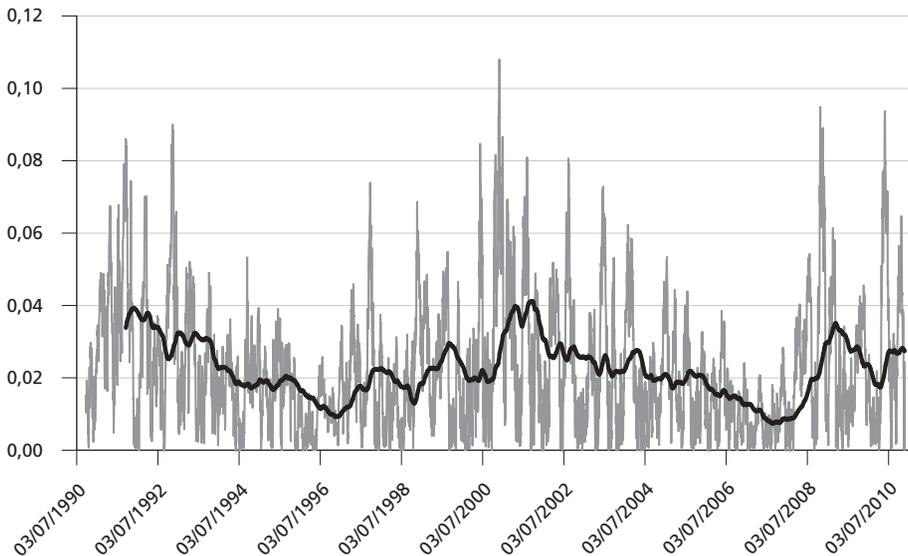
Pode-se afirmar que a taxa de câmbio corrente do não sistema também não conseguiu cumprir dois objetivos adicionais definidos no Artigo 1º do Convênio Constitutivo do FMI: “reduzir o grau de desequilíbrio das balanças de pagamentos internacionais”; e “promover a estabilidade dos termos de câmbios”. A questão dos desequilíbrios globais nas balanças de pagamentos é ilustrada no gráfico 3. Estes desequilíbrios cresceram dramaticamente durante a expansão econômica mundial no período 2003-2007, e continuaram em alta até 2008. A principal tendência foi o crescente déficit nos Estados Unidos e, no final do período de expansão, na Europa, contrabalançado por excedentes na China, no Japão e no resto do mundo em desenvolvimento, principalmente nos exportadores de petróleo. Nestes grupos, havia também grandes superávits e déficits, particularmente na Europa (não apenas um grande superávit na Alemanha, mas também grandes déficits de alguns países periféricos) e nos países em desenvolvimento (muitos países incorreram em déficits). A dramática recessão que se seguiu após setembro de 2008 levou a uma forte redução dos desequilíbrios, para cerca de metade dos níveis anteriores, e tem permanecido razoavelmente estável desde então, com os Estados Unidos e a Europa reduzindo seus déficits e os países em desenvolvimento – à exceção da China – reduzindo seus superávits.¹²

12. Há uma vasta literatura sobre esse assunto. Um dos melhores trabalhos conhecidos – Obstfeld e Rogoff (2010) – sublinha as relações entre o desequilíbrio global e a crise financeira.

GRÁFICO 4

Volatilidade da taxa de câmbio euro-dólar americano

(Desvio em relação à média móvel de 12 meses em valor absoluto)



Fonte: Bloomberg. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com>>.

A incapacidade do sistema em prover estabilidade cambial é ilustrada no gráfico 4, em termos da principal taxa de câmbio bilateral, aquela entre o euro e o dólar americano. Esta taxa tem experimentado um nível significativo de “volatilidade excessiva” desde a crise financeira global. Como mostra o gráfico, esta volatilidade tem intensidade semelhante à experimentada na década de 1990, durante a forte crise monetária europeia que se seguiu à adoção da plena conversibilidade da conta de capital pelos países europeus em 1990, e no início de 2000, durante o estouro da bolha de tecnologia nos Estados Unidos. De fato, a taxa bilateral de dólar-euro experimentou dois ciclos completos desde a eclosão da crise das hipotecas *subprime* e está no meio de um terceiro: uma depreciação inicial do dólar após o evento, seguida por uma valorização significativa durante a fuga para a segurança (*flight to safety*), desencadeada pelo colapso do Lehman Brothers; uma nova depreciação do dólar durante a normalização dos mercados financeiros desde março de 2009, seguida de uma valorização durante o primeiro semestre de 2010, como resultado da série de crises na Europa periférica; e um novo ciclo que começou em meados de 2010 e provavelmente ainda não terminou. Não está claro a que propósito serve o elevado nível de volatilidade entre as duas moedas mais importantes do mundo.

O sistema poderia, portanto, ser melhorado com a introdução de elementos que proporcionem algum nível de estabilidade às taxas de câmbio. Retornar às taxas de câmbio fixas entre as principais moedas é, obviamente, impossível – dado o nível dos fluxos da conta de capital que caracterizam a economia mundial contemporânea – e inconveniente – dada as diferentes prioridades das políticas macroeconômicas entre os principais países. O mundo deveria, em vez disso, evoluir para um sistema de taxas de referência entre as principais moedas, como foi sugerido por Williamson (2007), entre outros autores.

Isso implica que os principais países seguiriam alguma forma de flutuação controlada – o sistema que a maioria das economias emergentes realmente escolheu, mais como resultado da aprendizagem empírica que de argumentos teóricos. Paridades ou bandas multilateralmente acordadas seriam a pedra angular de um sistema deste tipo, e ajudariam a dar certo nível de estabilidade ao funcionamento dos mercados que, no passado, foram caracterizados por longos períodos de desvio do equilíbrio. Diretrizes indicariam que as intervenções nas políticas e nos mercados cambiais, com fortes efeitos sobre as taxas de câmbio, teriam de apoiar o movimento das taxas de câmbio em direção às paridades ou às bandas acordadas (ou seja, reforçar a desvalorização se a moeda for percebida como sobrevalorizada, e a apreciação, se subvalorizada). Estas regras também implicam uma definição implícita do significado de “manipular” a taxa de câmbio. Um país (ou região, no caso do euro) pode optar por não intervir, mas isto somente aumentaria o nível de intervenções necessárias a outros países para alcançar o equilíbrio e, ainda, poderia reduzir a eficácia das intervenções.

Nesse arcabouço, o processo conducente à decisão sobre as paridades cambiais teria de levar em conta outros determinantes macroeconômicos da taxa de câmbio, e, neste sentido, as paridades resumiriam uma quantidade significativa de informação. Porém, uma abordagem complementar, ou talvez alternativa, seria olhar diretamente para os desequilíbrios de pagamentos e, particularmente, para os desequilíbrios em conta-corrente, que, como se sabe, são equivalentes, em termos macroeconômicos, a olhar para os desequilíbrios de poupança-investimento e para aqueles entre os gastos e a produção agregada. De fato, como Derviş (2010b) apontou, a definição de zonas-alvo (*target zones*) da conta-corrente, que os Estados Unidos propuseram em 2010, foi um reconhecimento de que o foco deveria também estar sobre os efeitos das políticas econômicas globais na poupança e no investimento nacional, e não apenas nas políticas de taxa de câmbio.¹³ Obviamente, olhando para os desequilíbrios de pagamentos, seria necessário levar em conta a divergência das taxas de poupança entre os países, na presunção de que os grandes poupadores não seriam apenas grandes investidores, mas tenderiam também a gerar superávits em conta-corrente.

13. Também é interessante lembrar que, nas discussões dos anos 1970, os Estados Unidos apoiaram um sistema de *indicador de reservas*, em que a cada membro do FMI teria sido atribuída uma meta de reservas e que seria forçado a ajustar-se para manter as reservas em torno dessa meta.

Melhor ainda, obviamente, seria olhar para os desequilíbrios de pagamentos entre os países conjuntamente com os desequilíbrios macroeconômicos globais – isto é, a mensuração das brechas da produção global (incluindo o emprego) e as pressões expansionistas e recessivas associadas – que, em alguns casos, também podem ser inflacionárias ou deflacionárias. Além disso, se poderiam incluir indicadores do grau de endividamento público e do setor privado para analisar tanto as questões de sustentabilidade da dívida, como o espaço político para a formulação de políticas macroeconômicas expansionistas. As *diretrizes indicativas* escolhidas pelo G20 para o Mutual Assessment Process (MAP) incluem dívidas públicas e déficits fiscais, taxas de poupança privada e de endividamento privado e desequilíbrios em conta-corrente, sendo que “políticas cambiais, fiscais, monetárias e outras serão levadas em consideração” (G20, 2011). Em qualquer caso, a complexidade pode não ser um bom ponto de partida para um processo incipiente. Por esta razão, um conjunto simples de indicadores pode ser melhor. É por isto que a proposta de taxa de câmbio de referência é uma boa ideia, ou, alternativamente, um foco nos déficits em conta-corrente e nas brechas da produção global.

Há também grandes desafios institucionais na construção dessas formas de cooperação. Um deles é a continuidade do arcabouço de cooperação. Da história, infere-se que há uma forte demanda para a cooperação somente durante as crises, mas é igualmente essencial ter cooperação durante os períodos de prosperidade que muitas vezes incubam as crises. Uma questão adicional é a representatividade, o tema central tratado na seção 7. Por ambas as razões, seria melhor responder à expectativa de que o FMI deveria ser o “mecanismo de consulta e colaboração no que diz respeito a problemas monetários internacionais”. Uma vantagem básica do G7 é, no entanto, que os pequenos grupos ajudam a criar um clima de confiança e, portanto, um maior intercâmbio entre um pequeno conjunto de atores políticos relevantes (DERVIŞ, 2010a). Mas isto não está em contradição com o objetivo de representatividade, se o diálogo intenso e regular entre os países – que são sistemicamente importantes – for incorporado em uma instituição global. Isto é precisamente o que visaram as consultas multilaterais de 2006 sobre os desequilíbrios globais, lançadas pelo FMI. Este foi realmente um arranjo melhor, tanto porque foi incorporado pelo FMI como porque envolveu, de fato, um número menor de atores relevantes. Talvez por isto, o MAP do G20 deva ser feito no âmbito do FMI, possivelmente envolvendo um número menor de países.

5 REGULAMENTAÇÃO DA CONTA DE CAPITAL

A volatilidade cambial “excessiva”, associada aos fluxos de capitais, aponta para uma perna adicional da reforma monetária internacional: a regulamentação da conta de capital. É útil, a este respeito, lembrar que um acordo importante, durante a recente crise, foi que as atividades financeiras desregulamentadas podem

ser uma fonte de grandes distúrbios macroeconômicos. O G20 liderou, assim, um importante esforço para voltar a regular (*re-regulate*) as finanças já regulamentadas, principalmente no âmbito nacional. No entanto, o financiamento *transfronteira* foi, quase inteiramente, deixado fora da agenda, como se não necessitasse de qualquer regulamentação – ou mesmo como se não fosse parte das finanças. Também envolveu uma adaptação particular da terminologia ao discutir esta questão: regulamentações financeiras nacionais são chamadas por este nome, mas caso envolvam fluxos transfronteira, são chamadas de “controles”. Referir-se-á a estas pelo nome apropriado: *regulamentação* da conta de capital.

O problema essencial aqui é que os fluxos de capital, como as finanças em geral, são pró-cíclicos. Agentes que são percebidos como tomadores de empréstimos de risco estão sujeitos às fortes oscilações na disponibilidade e nos custos de financiamento. Estes agentes de maior risco incluem as pequenas empresas e as famílias pobres em todos os mercados domésticos e mercados emergentes e, em geral, os países em desenvolvimento tomadores de empréstimos nos mercados globais. Há provas contundentes de que os fluxos de capital para países em desenvolvimento são pró-cíclicos e têm tornado-se um dos principais determinantes (talvez o principal) dos ciclos de negócios nas economias emergentes (PRASAD *et al.*, 2003; OCAMPO *et al.*, 2008). Além disso, a oferta cíclica de financiamento é cada vez mais impulsionada por decisões de portfólio em países industrializados, que podem ser totalmente desvinculados da demanda de capital por parte dos países emergentes e em desenvolvimento. Estes países enfrentam outros problemas: seus mercados financeiros domésticos são significativamente mais “incompletos” e são assolados por combinações variáveis de descasamentos de moedas e de prazos, e seus mercados de capital são relativamente rasos e pequenos diante da magnitude das pressões especulativas que enfrentam.

É importante ressaltar que o comportamento cíclico que caracteriza os fluxos de capitais vai além da volatilidade dos fluxos de curto prazo. Ainda mais importantes são a disponibilidade e os custos de financiamento nos ciclos de *médio prazo*. Desde meados dos anos 1970, experimentaram-se três ciclos completos de médio prazo – de meados dos anos 1970 até o final da década de 1980, de 1990 a 2002, e de 2003 a 2009 – e está-se no início de um quarto. O principal problema com estas oscilações cíclicas é seu forte efeito sobre as principais variáveis macroeconômicas – ou seja, nas taxas de câmbio, nas taxas de juros, no crédito doméstico e nos preços dos ativos. Como resultado disto, os fluxos de capital pró-cíclicos exacerbam importantes *trade-offs* da política macroeconômica, limitando significativamente o espaço para políticas macroeconômicas anticíclicas. Por exemplo, durante um período de expansão, os países podem flutuar a taxa de câmbio para manter certo grau de autonomia da política monetária, mas isto apenas desloca os efeitos dos fluxos de capital pró-cíclicos para a taxa de câmbio.

A deterioração resultante na conta-corrente permite que estes países “absorvam” os crescentes fluxos, mas a experiência indica que a probabilidade de crises e seus custos também aumentam. Maior volatilidade da taxa de câmbio gera, por sua vez, desincentivos para investir em setores exportadores e importadores concorrentes. Se há histerese associada às economias de escala dinâmicas (por exemplo, se a produtividade de amanhã depende da produção de hoje), pode haver perdas permanentes na estrutura de produção durante os períodos de expansão e, portanto, efeitos adversos sobre o crescimento.¹⁴

Uma vez que uma política monetária restritiva apenas exacerbaria as pressões de valorização, uma alternativa das autoridades para reduzir as pressões expansionistas geradas por entradas de capital é adotar uma política fiscal contracionista. Mas isto torna a política fiscal refém da volatilidade da conta de capital. A política fiscal pode não ter a flexibilidade para responder rapidamente a variações nos fluxos de capital, e pode não haver respaldo político para fazê-lo. As autoridades podem também tentar estabilizar a taxa de câmbio acumulando reservas cambiais, enquanto esterilizam seus efeitos monetários domésticos. Mas tal acumulação esterilizada gera perdas *quase fiscais* que são particularmente elevadas em países com altas taxas de juros domésticas. Quando as reservas cambiais já são altas – como em muitos países emergentes e em desenvolvimento –, estes custos são difíceis de justificar. Estas intervenções também destroem, em primeiro lugar, a justificativa para entradas de capital, que é transferir recursos para o país. Na medida em que tais reservas são uma maneira de contrabalançar o risco de reversões futuras de fluxos de capital, destroem a justificativa adicional para a liberalização da conta de capital, que é diversificar os riscos. De fato, a experiência indica que são uma fonte de risco adicional.

Durante os períodos de expansão, as regulamentações da conta de capital podem ser justificadas como uma forma de ajudar as autoridades a gerir os períodos de expansão, ao mesmo tempo em que evitam a valorização cambial, os riscos associados ao crescimento dos déficits em conta-corrente e/ou a acumulação inútil de reservas internacionais. Durante a crise, podem também ser usadas como meio de evitar ou atenuar a fuga de capital, que tem efeitos macroeconômicos opostos. De um modo mais geral, estas regulamentações podem desempenhar um papel duplo: podem ser um instrumento de política macroeconômica complementar e ajudar a reduzir os riscos associados às estruturas de passivo relacionadas a fluxos de capitais reversíveis. Como uma ferramenta de política macroeconômica, fornecem algum espaço para políticas monetárias anticíclicas. Durante os períodos de expansão, aumentam o espaço político para realizar uma política monetária contracionista, enquanto reduzem pressões de valorização cambial.

14. Ver a revisão da literatura em Frenkel e Rapetti (2010).

Por sua vez, durante as crises, podem criar algum espaço para políticas monetárias expansionistas. Vistas como uma política de passivos, as regulamentações da conta de capital reconhecem o fato de que o comportamento pró-cíclico e, particularmente, a reversibilidade variam significativamente de acordo com a natureza dos fluxos de capital: o investimento direto estrangeiro é mais estável que os fluxos de portfólio e de dívida, e, entre estes últimos, os fluxos de dívida de curto prazo são particularmente voláteis.¹⁵

A regulamentação do mercado de capital, obviamente, *segmenta* os mercados domésticos dos internacionais, mas reconhece o fato de os mercados já estarem segmentados. De fato, a falha básica da liberalização da conta de capital é não reconhecer as implicações deste fato básico. Tal como acontece com as regulamentações prudenciais, as regulamentações da conta de capital podem ser tanto quantitativas (ou administrativas) quanto baseadas no preço, mas há tipologias mais complexas.¹⁶ As primeiras incluem, entre outras: proibições ou limites sobre certos fluxos de capitais; determinadas operações com derivativos ou exposição líquida em moedas estrangeiras; períodos de estadia mínima; e restrições aos investidores estrangeiros que adquirem títulos e ações (*securities*) nacionais ou regras sobre que tipo de agente pode realizar certas transações de capital (residentes *versus* não residentes e corporativo *versus* não corporativo). Por sua vez, regulamentações baseadas em preços incluem requerimentos de reservas não remuneradas sobre fluxos de capital, impostos sobre entradas ou saídas de capital, e maiores exigências de reservas para passivos externos de saldo líquido em moeda estrangeira. Além disso, podem ser parcialmente substituídas por regulamentações prudenciais internas quando envolvem a intermediação financeira doméstica, embora não seja o caso quando implicam o acesso aos mercados de capital externos por agentes domésticos não financeiros.¹⁷ Assim, elas pertencem à família que passou a ser conhecida como *regulamentações macroprudenciais*, incluindo, em particular, a das regulamentações prudenciais anticíclicas.¹⁸

A análise concreta das experiências com o uso de regulamentação da conta de capital leva a várias conclusões.¹⁹ Em primeiro lugar, as regulamentações de ambas as entradas ou saídas podem funcionar (embora a literatura mais ortodoxa seja cética quanto à eficácia desta última), mas as autoridades devem ter a

15. Ver, por exemplo, Reddy (2010, cap. 21). Tem-se tratamento clássico do grau de risco de capital de curto prazo em Rodrik e Velasco (2000).

16. Ver, por exemplo, IMF (2011a). Há também diferenças terminológicas. O FMI cunhou o termo *medidas de gestão de fluxo de capital* (IMF, 2011a), e Epstein, Gabel e Sundaram (2003) têm sugerido o termo *técnicas de gestão de capital*.

17. Nesse último caso, as regulamentações baseadas no preço podem também ser substituídas por disposições tributárias aplicáveis aos passivos em moeda estrangeira – ver, por exemplo, Stiglitz e Bhattacharya (2000).

18. Para uma análise inicial desse vínculo, ver Ocampo (2003).

19. Ver, entre outros, três trabalhos do FMI e de especialistas do FMI (Ariyoshi *et al.*, 2000; Ostry *et al.*, 2010; IMF, 2011a), Magud e Reinhart (2007), Kawai e Lamberte (2010) e o trabalho do autor desse artigo (Ocampo, 2003; 2008).

capacidade administrativa para gerenciá-las, o que inclui agir na hora de fechar lacunas e responder às “inovações” de agentes privados que visam contornar as regulamentações. Como resultado do vínculo com a capacidade administrativa, regimes regulatórios permanentes, que apertam ou afrouxam as normas em resposta às condições externas, podem ser a melhor opção, em vez de improvisar um sistema face aos choques. Em segundo lugar, as regulamentações ajudam a gerar uma combinação de maior autonomia monetária, redução das pressões cambiais e alterações da magnitude dos fluxos, com maior ceticismo sobre o último efeito, por vários autores. Alguns destes efeitos podem ser temporários, em grande parte devido a uma maior evasão das regulamentações com o decorrer do tempo, e neste sentido, as regulamentações podem agir como “*speed bumps*”,²⁰ em vez de restrições permanentes. Isto implica a possibilidade de o reforço adicional ser necessário para manter sua eficácia. Em terceiro lugar, as regulamentações da conta de capital sobre as entradas ajudam a melhorar os perfis de endividamento e, assim, agir como uma política de passivos eficaz, que reduz a vulnerabilidade externa. Finalmente, em quarto lugar, e talvez o mais importante, as regulamentações são um complemento para as políticas macroeconômicas sólidas, e não substitutas delas.

No geral, a evidência é, portanto, que a regulamentação da conta de capital é um instrumento complementar útil e eficaz de gestão política anticíclica (IMF, 2011a). Há também evidências de que os países que usaram regulamentações de entradas de capital obtiveram melhores resultados durante a recente crise financeira global (OSTRY *et al.*, 2010), e que as novas regulamentações, postas em prática por alguns países a partir de 2010, têm sido pelo menos parcialmente eficazes (GALLAGHER, 2011; IMF, 2011a).

Desde 2010, os debates sobre o tema têm enfatizado algumas dimensões *globais* dessas regulamentações que devem estar no centro das atenções. O primeiro e essencial problema é a assimetria gerada entre a força de várias economias emergentes e a continuada fraqueza da maioria dos países industriais. Esta situação, que provavelmente continuará, implica que estes últimos têm de manter as políticas expansionistas, mas os primeiros estão gradualmente se movendo em direção a políticas mais restritivas, embora de forma parcialmente limitada pelas expressivas entradas de capital. Em suma, o caráter de “várias velocidades” (*multi-speed*) da recuperação cria a necessidade de uma assimetria nas políticas monetárias, o que seria muito difícil de gerir sem algumas restrições sobre os fluxos de capital.

Um segundo problema é que a expansão monetária pode ser bastante ineficaz em países industrializados, mas pode gerar grandes externalidades nos mercados emergentes. Isto é particularmente problemático quando se trata do país

20. Esse é o termo usado por Palma (2002) e Ocampo e Palma (2008).

emissor da principal moeda de reservas mundial. De fato, políticas monetárias expansionistas nos Estados Unidos incluindo agora a flexibilização quantitativa (*quantitative easing*), têm tido, no melhor dos casos, efeitos mistos na geração de uma reativação do crédito, principal mecanismo de transmissão da expansão monetária para a atividade econômica doméstica, mas as baixas taxas de juros em dólar associadas a esta política estão induzindo fluxos de capital maciços para os mercados emergentes, nos quais estão gerando pressões de valorização cambial e riscos de bolhas especulativas nos preços dos ativos. Elas podem estar contribuindo também para o enfraquecimento do dólar, com efeitos negativos sobre os parceiros comerciais.

Um terceiro problema é que as ações unilaterais dos países também têm externalidades negativas em outros países. Ou seja, as regulamentações por alguns países podem gerar fluxos ainda mais fortes para aqueles que não o fazem. Isto é também verdadeiro, é claro, nas intervenções nos mercados cambiais.

Assim, as regulamentações transfronteiras das contas de capital são parte essencial da reforma monetária global. De fato, o princípio básico que deve orientar as ações neste campo é o *embedded liberalism* sob o qual o FMI foi construído: é do interesse de todos os membros permitirem aos países prosseguir as suas próprias políticas macroeconômicas de pleno emprego, mesmo que isto exija bloquear a livre circulação de capital. Portanto, é positivo que o FMI tenha reconhecido que a regulamentação da conta de capital pode desempenhar um papel positivo, como parte de uma ampla família de regulamentações macroprudenciais, tomado a iniciativa de discutir abertamente esta questão e sugerido um possível “arcabouço político” para a discussão (IMF, 2011a). Além disso, este é o primeiro passo para incluir os fluxos transfronteiras de capital no âmbito dos esforços em curso para reforçar a regulamentação prudencial em todo o mundo.

Tal arcabouço político deve começar, no entanto, pelo desenho de mecanismos para cooperar com os países que utilizam essas políticas, contribuindo, em particular, para tornar essas regulamentações eficazes. De fato, isto pode requerer eliminar as disposições em vários acordos de livre comércio (principalmente aqueles assinados pelos Estados Unidos) que restringem o uso de tais regulamentações. Este tipo de cooperação está excluído das diretrizes do FMI, mesmo quando reconhece que a volatilidade da conta de capital é uma externalidade negativa infligida aos países beneficiários.

As diretrizes procuram identificar as “melhores práticas” nessa área. Como indicado, estas incluem o reconhecimento de que são um complemento, e não um substituto para as políticas macroeconômicas anticíclicas. No entanto, as diretrizes tendem a vê-las como intervenções de “último recurso” (ou uma segunda, terceira ou quarta linha de defesa) para ser usado, uma vez que outras políticas macroeconômicas

tenham sido esgotadas: ajustes cambiais, acumulação de reservas e políticas macroeconômicas restritivas. Esta é uma visão limitada de seu papel, já que, de fato, deveriam ser parte do pacote anticíclico, que deve incluir, em primeiro lugar, evitar a valorização excessiva da taxa de câmbio e a acumulação excessiva de reservas.

Além disso, as diretrizes tendem a vê-las como medidas temporárias. Isto vai contra outra recomendação do FMI, que demanda o “reforço do arcabouço institucional em uma base contínua”. Isto implica que as regulamentações devem ser parte do conjunto de ferramentas permanentes dos países, que são fortalecidas ou enfraquecidas de forma anticíclica. Igualmente, e novamente contra as diretrizes e quase por necessidade, elas requerem alguma discriminação entre residentes e não residentes, o que reflete a segmentação que caracteriza os mercados financeiros em um sistema internacional: como dinheiros diferentes são usados em distintos territórios, residentes e não residentes têm demandas assimétricas por ativos denominados nestas moedas.

Em todo caso, qualquer diretriz nessa área deve reconhecer o fato de que não há obrigação de conversibilidade da conta de capital sob o Convênio Constitutivo do FMI – uma questão acordada nos debates de 1997 – e, portanto, os países têm plena liberdade para gerir sua conta de capital. Nas palavras do Grupo dos Vinte e Quatro (G24, 2011, parágrafo 8): “as autoridades dos países que enfrentam fluxos de capital abundantes e voláteis devem ter flexibilidade e discricão para adotar as políticas que considerem adequadas e eficazes a fim de mitigar os riscos”. Assim, embora o FMI tenha feito uma contribuição positiva ao trazer a questão da regulamentação da conta de capital para o debate global, esta contribuição somente pode ser tomada como um primeiro passo na importante tarefa de incluir este tema nos esforços para voltar a regular (*re-regulate*) as finanças e evitar desequilíbrios macroeconômicos globais.

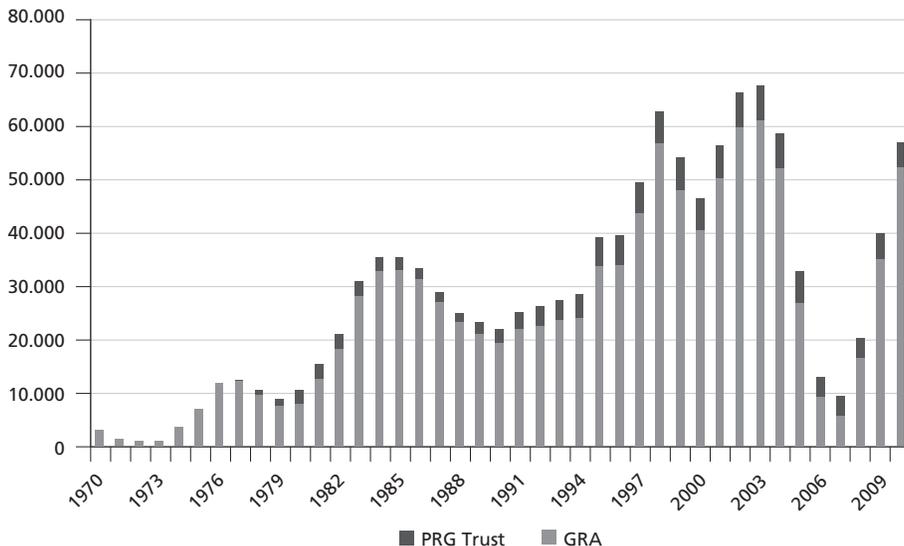
6 FINANCIAMENTO DE EMERGÊNCIA DA BALANÇA DE PAGAMENTOS E RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA

Desde a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional tem podido contar com o financiamento de emergência do FMI durante crises na balança de pagamentos. Como mostra o gráfico 5, este mecanismo favoreceu um crescente aumento do financiamento anticíclico até o início de 2000, especialmente durante a crise financeira da década de 1980 e a sucessão de crises que começaram em 1994: México, Ásia Oriental, Rússia, América do Sul e Turquia. Seguindo este padrão, o FMI aumentou significativamente seus empréstimos a países afetados pela crise global em 2008, e especialmente em 2009 e 2010.

Após a crise mexicana, a necessidade de criar novas linhas de crédito para mitigar os efeitos da volatilidade da conta de capital – e, mais genericamente, para atingir

a magnitude dos programas de cada país – começou a ser reconhecida. Assim, face à crise asiática, o FMI criou duas novas linhas de crédito: o Programa de Financiamento de Reserva Suplementar (Sypplement Reserve Facility – SRF), que serviu como arcabouço para os grandes empréstimos feitos durante as crises d final do século XX e o início o século XXI; e as linhas de crédito contingente (*contingent credit line* – CCL), que tiveram uma finalidade mais preventiva. Estas últimas, nunca exploradas – possivelmente, porque seu uso foi percebido como indicador de vulnerabilidade – foram suspensas em 2003. Em 2006, o FMI propôs um mecanismo alternativo, uma linha de crédito para o aumento das reservas (*reserve augmentation line*), mas nunca foi aprovado. Para os países mais pobres, as linhas de ajustamentos estruturais criadas em meados dos anos 1980 foram transformadas, em 1999, no Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (Poverty Reduction and Growth Facility – PRGF). Em janeiro de 2006, uma linha de crédito foi adicionada para aqueles países que visam facilitar a recuperação após os choques negativos – de comércio e desastres naturais – e os conflitos com países vizinhos.

GRÁFICO 5
Uso dos recursos do FMI
 (Em milhões de DES)



Fonte: FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx>>.

Obs.: 1. Fundo do PRG: recursos para países de baixa renda.

2. GRA: conta de recursos gerais.

A crise financeira global levou a novas reformas em todas essas áreas. Em outubro de 2008, o FMI criou uma nova linha de crédito preventiva para países com “políticas macroeconômicas sólidas”, a linha de liquidez de curto prazo (*short-term liquidity facility* – SLF), que poderia ser desembolsada sem a tradicional condicionalidade *ex post* do FMI. No entanto, à medida que a crise global se aprofundou e se espalhou pelo mundo em desenvolvimento, nenhum país a solicitou. Curiosamente, no mesmo dia em que o FMI anunciou a criação do SLF, o Federal Reserve finalizou acordos de crédito recíproco com México, República da Coreia, Cingapura e Brasil, que foram extensivamente utilizados. Isto implica que, a despeito de prazos de vencimentos mais curtos, as linhas de *swap* do Banco Central dos Estados Unidos (e outras que surgiram posteriormente em todo o mundo) foram claramente superiores aos empréstimos do FMI em termos de escala, flexibilidade e ausência de condicionalidades.

Como resultado da forte pressão para adotar medidas mais amplas, o FMI, em março de 2009, aprovou uma revisão do seu arcabouço de empréstimos. Em primeiro lugar, criou um novo programa preventivo, a linha de crédito flexível (*flexible credit line* – FCL), novamente para países com fundamentos sólidos, mas com risco de enfrentar problemas em suas contas de capital.²¹ Seus termos foram melhorados em agosto de 2010, ao aumentar a escala dos recursos e estender o período pelo qual pode ser utilizado. Em segundo lugar, o pacote de março de 2009 duplicou as outras linhas de crédito e permitiu a utilização mais ampla de acordos *stand-by* para fins preventivos (denominado *acordo preventivo de acesso elevado* ou *high-access precautionary arrangements*). Em agosto de 2010, um passo adicional foi dado, com a criação da nova linha de crédito preventiva (*precautionary credit line* – PCL) para os países que o FMI considere ter boas políticas, mas que não satisfaçam os critérios da FCL. A terceira reforma significativa, introduzida em março de 2009, foi para eliminar a relação entre os desembolsos e as condicionalidades estruturais do FMI. Estas reformas foram acompanhadas pela eliminação de várias linhas de crédito existentes.

Em termos de países de baixa renda, o FMI aumentou a capacidade global de empréstimos para US\$ 17 bilhões até 2014, tanto por meio da linha de crédito ampliada (*extended credit facility* – ECF), que substituiu o PRGF, como por meio de rápidos desembolsos e condicionalidades reduzidas de financiamento de emergência. O FMI também decidiu que todos os países de baixa renda receberiam um cancelamento excepcional de todos os pagamentos de juros devidos sobre os empréstimos em condições concessionais até o final de 2011, bem como menores taxas de juros sobre empréstimos futuros. Em dezembro de 2009, reformou suas

21. Uma desvantagem importante dessa linha, como com outras similares no passado, é, não obstante, que divide os países em dois grupos: aqueles que têm “boas” políticas e aqueles que o FMI não classifica nesta categoria. O então administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Kemal Derviş (2008), assinalou, em relação a um programa de SLF que precedeu a FCL, que esta classificação não era clara e poderia criar sérias tensões.

linhas de empréstimos em condições concessionais a partir de um único desenho para um portfólio de opções, que visam ser mais flexíveis para as diferentes situações que enfrentam os países em relação à sua vulnerabilidade à dívida e à sua capacidade de gestão macroeconômica e das finanças públicas (“capacidade”). Neste contexto, os países nos quais a vulnerabilidade à dívida é alta terão sempre empréstimos em condições concessionais, mas aqueles com vulnerabilidade limitada e alta capacidade podem, eventualmente, ter acesso a empréstimo em condições não concessionais.

Além de continuar a melhorar este portfólio, a principal questão pendente diz respeito à forma como os empréstimos do FMI são financiados. Os mecanismos mais utilizados no passado foram as quotas e os “acordos de obtenção de empréstimo” (*arrangements to borrow*). As desvantagens do primeiro são que os ajustes das quotas tendem à defasagem em relação ao tamanho da economia mundial, e que o FMI é forçado a gerir uma multiplicidade de moedas, das quais a maioria não pode ser utilizada para financiar seus programas. É por isto que os acordos de obtenção de empréstimo – uma rede de empréstimos dos bancos centrais ou dos governos para o fundo – são complementos necessários. Sua desvantagem básica é que, apesar da expansão do número de países que contribuem para estes acordos, não é um mecanismo verdadeiramente multilateral.

É por isso que faz sentido ter um DES integralmente financiado pelo FMI, que combinaria a criação de dinheiro internacional com as funções de empréstimo, de forma similar à criação do dinheiro e financiamento que os bancos centrais operam no âmbito nacional. Além da vantagem básica de fazer os empréstimos do FMI autofinanciados, seria realmente fazer dos DES um instrumento monetário internacional mais útil, ao permitir que os DES não utilizados, mantidos como reservas internacionais pelos países, fossem usados para emprestar aos países que precisam deles para fins de liquidez. Portanto, equipara as *alocações* anticíclicas de DES (se eles são essencialmente emitidos durante as crises) ao *financiamento* anticíclico.

Existem duas formas alternativas de desenhar empréstimos integralmente financiados por DES do FMI. A primeira é aquela sugerida pelo falecido economista do FMI, Jacques Polak, há três décadas: os empréstimos do FMI durante as crises criariam novos DES (semelhante à forma que os empréstimos pelos bancos centrais criam moedas domésticas), mas estes seriam automaticamente destruídos, uma vez que esses empréstimos fossem pagos (POLAK, 1979). Este seria um mecanismo de financiamento totalmente anticíclico. Um corolário disto é que o FMI deveria ser autorizado, em qualquer caso, a criar DES em uma quantidade quase ilimitada em face de um grande distúrbio global (STIGLITZ *et al.*, 2011). O outro mecanismo seria tratar os DES não utilizados por países como depósitos no (ou empréstimos ao) FMI, que poderiam ser utilizados pela instituição para

emprestar aos países em necessidade (OCAMPO, 2010a; 2010c). Qualquer uma destas propostas envolveria eliminar a divisão entre as denominadas contas de “recursos gerais” e de DES, o que limitaria severamente a utilidade de alocações de DES. Também implicaria mudança no significado de “quotas” dos Estados-membros, que não envolveria transferências reais de recursos para o FMI, mas, em qualquer caso, seria essencial para determinar os limites de empréstimo e de alocações de DES (POLAK, 2005, parte II).

Para qualquer uma dessas soluções funcionarem, é, sem dúvida, essencial, que as linhas de crédito do FMI continuem a melhorar em termos de tamanho, prazo e condicionalidade. No entanto, as reformas recentes parecem ter sido incapazes de superar o estigma associado a pedidos de empréstimos a esta instituição e, assim, não têm corrigido a demanda por autosseguro. É por isto que uma reforma mais ambiciosa é necessária, talvez por meio da adoção de, pelo menos parcialmente, uma parte do plano original de Keynes para um acordo pós-Guerra: a criação da linha de saque a descoberto que pode ser usada *incondicionalmente* por *todos* os membros do FMI, até determinado limite e por um período de tempo preestabelecido.

Tal programa contribuiria, ainda, para tornar o sistema mais simétrico entre países superavitários e deficitários, de modo a corrigir parcialmente o viés anti-keynesiano. Algumas regras para a alocação de DES poderiam também contribuir para este propósito; particularmente, ao penalizar países com superávits substanciais e/ou reservas excessivas, suspendendo seus direitos a receber alocações de DES. Concentrar a emissão durante as crises também ajudaria a contornar as pressões recessivas que a economia mundial enfrenta durante as crises, devido à pressão assimétrica em países deficitários *versus* superavitários no sentido de se ajustarem. Este objetivo também seria atendido pelo papel mais ativo do FMI, de prestamista de emergência da balança de pagamentos, assim como de fonte de “seguro coletivo”.

Essas reformas são, portanto, essenciais para reduzir a demanda por *self-insurance*, mas podem requerer um uso mais ativo da regulamentação da conta de capital, para evitar fluxos excessivos de capital para países emergentes e em desenvolvimento, que são uma fonte adicional de demanda por *self-insurance*. O uso ativo de DES também contribuiria para corrigir o dilema de Triffin e as desigualdades do sistema. Como um grupo, estas reformas, assim, contribuiriam significativamente para corrigir alguns dos grandes problemas do atual sistema monetário internacional.

Pode-se acrescentar que o sistema não pode depender exclusivamente do financiamento de emergência, considerando que a disponibilidade de tal financiamento poderia levantar questões de risco moral para os credores do setor privado e/ou tomadores de empréstimos do setor público. O financiamento

de emergência serve para evitar que problemas de acesso à liquidez durante as crises se transformem em insolvência, mas não é adequado para lidar com problemas de sobre-endividamento. É por esta razão que um quadro institucional regular para gerir o excesso de endividamento internacional tem de ser criado: um tribunal de dívida para as dívidas soberanas, semelhante àqueles criados para gerenciar falências em economias nacionais, cujas decisões são juridicamente vinculantes.

O único mecanismo institucional regular desse tipo é o Clube de Paris, que trata exclusivamente de financiamento oficial. O sistema baseou-se, no passado, sobre os mecanismos *ad hoc*, tais como os Planos Baker e Brady dos anos 1980 e da Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (Heavily Indebted Poor Countries Initiative), desde meados dos anos 1990, e sua sucessora, a Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral (Multilateral Debt Relief Initiative), de 2005. Contudo, este sistema tem dependido fortemente de traumáticas renegociações individuais de dívida, incluindo aquelas com bancos do denominado “Clube de Londres”. O problema com todos estes mecanismos – e, portanto, com o existente (de novo) não sistema – é que as soluções em geral (ou até mesmo sempre) vieram tarde demais, depois dos efeitos devastadores do sobre-endividamento dos países. O não sistema é também horizontalmente desigual, uma vez que não trata todos os devedores ou todos os credores com regras uniformes.

O tribunal de dívida proposto serviria como mediador; caso falhasse nesta tarefa, este serviria como árbitro, tanto do setor público quanto do privado, de disputas internacionais envolvendo a dívida soberana.²² Mecanismos de reestruturação geridos pelo setor privado, com base em negociações do “Clube de Londres” ou no uso ativo da cláusula de ação coletiva em emissões de obrigações, são claramente insuficientes a este respeito. Fora o fato de que os devedores podem retardar o uso do mecanismo para evitar antagonizar os credores, os mecanismos de mercado não geram um tratamento uniforme aos credores e não tratam os empréstimos oficiais e privados com um conjunto único de regras, mantendo, portanto, as desigualdades horizontais do sistema atual. Além disso, e como indicam os debates europeus em curso sobre este assunto, o mecanismo deve ser de caráter global, mas a implementação de um mecanismo europeu pode ser o primeiro passo para reduzir esta grande brecha na arquitetura financeira e monetária internacional.

22. Ver, a esse respeito, a contribuição de Herman, Ocampo e Spiegel (2010), bem como a das Nações Unidas (United Nations, 2009b, cap. 5).

7 A CONSTRUÇÃO DE UMA ARQUITETURA INTERNACIONAL FINANCEIRA INCLUSIVA

Reformas substanciais devem ser acompanhadas pelo desenho de estruturas adequadas de governança. Bons, mas incompletos, passos foram dados nesta área. Os mais importantes foram a decisão de ampliar a admissão das instituições financeiras reguladoras globais aos membros do G20 e a inclusão dos principais países em desenvolvimento no próprio grupo, que se autodefiniu na reunião realizada em setembro de 2009, em Pittsburgh, como o “principal fórum para a nossa cooperação econômica internacional”. Mas este “multilateralismo de elite” também enfrenta um grande problema, já que os organismos *ad hoc* automeados não podem substituir as instituições representativas em uma bem estruturada arquitetura econômica internacional.

As reformas de “voz e representação” dos países em desenvolvimento nas instituições de Bretton Woods são anteriores à criação do G20 no âmbito dos líderes e continuam a ocorrer, parcialmente, de forma paralela. Em 2006 e 2008, acordos modestos foram aprovados sobre as reformas das quotas e dos votos no Conselho de Administração do FMI, o que implicou em uma redistribuição das quotas e uma triplificação dos votos básicos. Em outubro de 2010, pouco antes da reunião dos chefes de governo e de Estado em Seul, os ministros do G20 concordaram com a medida, e o Conselho de Administração do FMI aprovou, em novembro de 2010, uma reforma mais ambiciosa. Esta incluiu a duplicação das quotas, a revisão da alocação de quotas e o número de votos dos países em desenvolvimento, protegendo aquelas dos países mais pobres, reduzindo em dois os representantes europeus no Conselho de Administração do FMI e elegendo todos os seus membros. Em relação à situação pré-2006 (ou seja, antes da reunião anual de Cingapura, em 2006), o aumento das quotas – 3,9 pontos percentuais (p.p.) – e do número de votos (5,3 p.p.) de países em desenvolvimento e economias em transição foi menos que o esperado por aqueles países, e os grandes ganhos por parte de alguns deles (China, República da Coreia, Brasil, Índia, México e Turquia, nesta ordem), que perfizeram 7,3 e 6,7 p.p. em termos de quotas e número de votos, respectivamente, vieram, em parte, às custas de outros países em desenvolvimento (gráficos 6 e 7). Além disso, embora quota e número de votos dos países europeus fossem reduzidos, sua sobrerrepresentação continuou a ser um problema fundamental, como é a subrepresentação de algumas economias emergentes em relação à sua participação efetiva na economia mundial. Dada a dinâmica atual, este problema tende a piorar ao longo do tempo.

GRÁFICO 6
Redistribuição de quotas no FMI versus a situação pré-2006

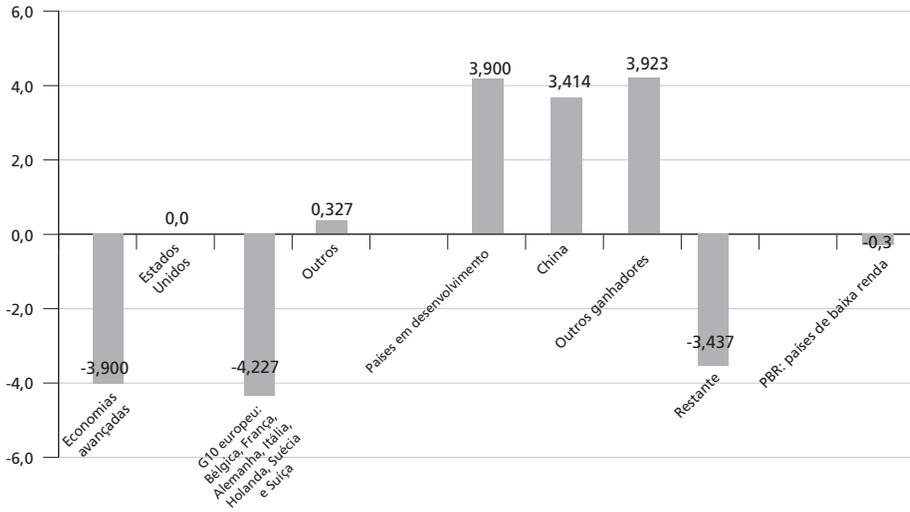
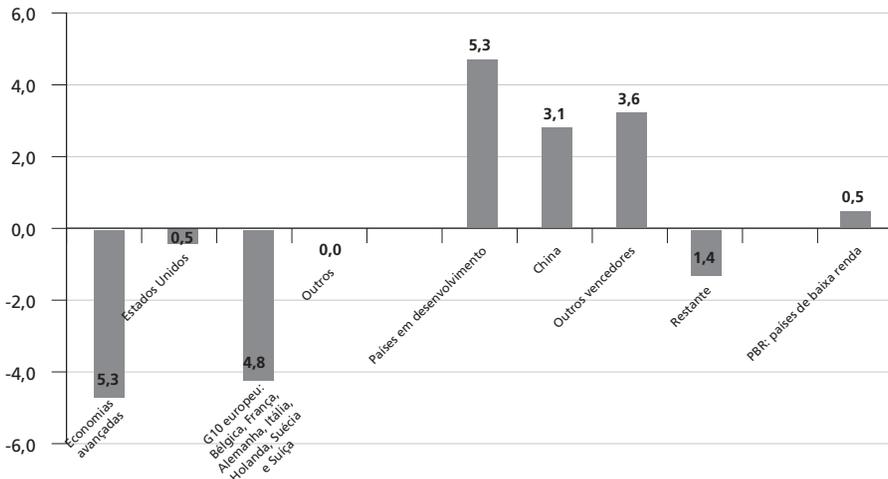


GRÁFICO 7
Redistribuição de votos no FMI versus a situação pré-2006



A essas medidas, devem-se acrescentar outras importantes propostas feitas em várias ocasiões, incluindo a do Comitê para a Reforma da Governança do FMI de 2009, liderada por Trevor Manuel (IMF, 2009): redução no limiar dos votos necessários para aprovar importantes reformas do FMI dos atuais 85% para, por exemplo, de 70% a 75%; criação de um conselho de ministros com poderes efetivos para adotar as decisões políticas mais importantes, substituindo assim

o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (International Monetary and Financial Committee); e uma redefinição clara das relações entre este conselho, o conselho de administração e a administração.

Por sua parte, em reuniões na primavera de 2010, o Banco Mundial aprovou uma transferência de 3,13% de número de votos das economias desenvolvidas para as em desenvolvimento e em transição, que passaram a deter 47,19% do número de votos e receberam a promessa de que vão alcançar a paridade em um futuro próximo. Os aumentos foram concentrados principalmente em países de renda média, especialmente da Ásia, que estavam significativamente sub-representados, enquanto países de baixa renda observaram uma mudança limitada. Esta mudança foi alcançada por meio de um aumento *ad hoc* de capital, e não por meio de uma fórmula baseada em princípios claros, incluindo a missão de desenvolvimento do Banco Mundial. Houve consenso de que isto seria feito até 2015.

O G20 também concordou que a alta direção dessas organizações deveria ser escolhida com base em processos abertos e transparentes, baseados no mérito dos candidatos e independentemente de sua nacionalidade. Ainda deve ser tratado como este princípio funcionaria na prática, quando a maioria do número de votos em ambas as instituições ainda se concentra nas mãos dos Estados Unidos e dos membros da União Europeia, que atualmente lideram as duas principais organizações. Também seria útil que o quadro de funcionários destas instituições fosse mais diversificado, não apenas em termos de nacionalidade, mas também de educação e experiência profissional, bem como de gênero.

As questões mais amplas sobre a governança financeira global dizem respeito, contudo, ao multilateralismo de elite – ou seja, ao próprio G20. A criação deste G no âmbito dos líderes foi, naturalmente, um passo à frente quando comparado ao G7, em termos de representação dos países em desenvolvimento. Mas esta solução também criou problemas por causa da natureza *ad hoc* do mecanismo de cooperação adotado, incluindo a forma em que a admissão foi definida, que implica a exclusão de alguns grandes países (Nigéria é o caso mais proeminente) e (mais uma vez) a sobre-representação da Europa Ocidental.

Essa preferência pelos grupos econômicos (G7, G8, G20...) sobre as instituições representativas internacionais tem raízes históricas profundas no caso dos principais países industrializados e reflete uma predileção revelada destes países por mecanismos sobre os quais possam exercer maior influência, mas esta tendência pode agora estar afetando outros membros do G20. O problema básico é o desafio de superar a tensão entre a representatividade e a legitimidade a ela associada, por um lado, e as estruturas de poder, por outro. Esta questão é algumas vezes expressa como a tensão entre inclusão e eficácia, mas isto é claramente uma maneira errada de colocá-la, considerando

que as democracias nacionais têm mostrado que as instituições representativas podem ser eficazes. É obviamente verdade que alguns processos de tomada de decisões podem exigir pequenos órgãos, mas isto não é inconsistente com o princípio da representação, já que estes pequenos órgãos podem ser incorporados em grandes instituições representativas, que elegem seus membros conforme critérios acordados.

Portanto, embora os “grupos econômicos” possam desempenhar um importante papel na colocação de novas questões na agenda, facilitar o consenso entre as grandes potências e, de maneira geral, orientar as mudanças que geram consenso entre os países mais influentes, nenhuma estrutura de governança pode gerar legitimidade enquanto os processos de tomada de decisões não sejam inclusivos. Por esta razão, o G20 deve ser visto como uma transição para um mecanismo de cooperação econômica internacional mais representativo e, assim, legítimo.

Um desses mecanismos seria o Conselho de Coordenação Econômica Global (Global Economic Coordination Council), proposto pela já referida Comissão de Especialistas sobre Reformas do Sistema Monetário e Financeiro Internacional da ONU (UNITED NATIONS, 2009b, cap. 4), que é, por sua vez, parte de uma longa história de propostas para criar o “Conselho de Segurança Econômica” da ONU. Conforme esta proposta, o Conselho de Coordenação seria instalado no âmbito do *sistema* das Nações Unidas, ao qual pertencem as Instituições de Bretton Woods, e a Organização Mundial do Comércio (OMC) se tornaria um membro. Seria formado com base em representantes eleitos por meio de votos ponderados, seguindo, assim, o modelo pelo qual os conselhos de administração das referidas instituições são compostos, embora com fórmulas de representação que superem os problemas que estas instituições enfrentam.

Além desse mecanismo potencial, a ONU pode desempenhar um papel importante na governança econômica global. Ela provou ser um mecanismo muito eficaz de estabelecimento de consensos (no âmbito das finanças globais, no caso do Consenso de Monterrey) e de geração de novas ideias e de um escopo para a cooperação internacional (em particular, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), embora sua eficácia tenha sido limitada pela tendência a restringir seu papel na implementação destes acordos. Em retrospecto, algumas das contribuições analíticas do Secretariado da ONU sobre questões econômicas e financeiras globais – pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (United Nations Department of Economic and Social Affairs – UN-Desa), pela UNCTAD e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em particular – têm sido, no mínimo, mais sólidas que aquelas das Instituições de Bretton Woods, apesar da quantidade muito mais limitada de recursos que estas instituições gerenciam. A ONU também fez

importantes contribuições para estes debates por meio da convocação de grupos de alto nível técnico, como na área das finanças globais, com as comissões de Zedillo e de Stiglitz (UNITED NATIONS, 2001; 2009b).

Finalmente, em todas as áreas de reforma, a arquitetura global deve confiar mais amplamente nas instituições regionais. De fato, em uma comunidade internacional heterogênea, a criação de *redes* de instituições globais, regionais e nacionais pode proporcionar um melhor sistema de governança que os acordos baseados em organizações globais. Isto é fundamentado em velhos princípios federalistas: as regionais e sub-regionais dão uma voz mais forte e um senso de pertencimento aos países menores. Estas instituições são, portanto, mais propensas a responder às suas demandas. Isto já foi reconhecido em algumas áreas, como o sistema de bancos multilaterais de desenvolvimento, onde o Banco Mundial é complementado por bancos de desenvolvimento regionais e, em algumas partes do mundo, sub-regionais (em particular, na América Latina e no Caribe) e bancos inter-regionais (o Banco Islâmico de Desenvolvimento, por exemplo). Embora a densidade de acordos institucionais seja bastante diversificada em todo o mundo, seu histórico é amplamente positivo.²³

A criação dessa rede institucional é particularmente urgente na esfera monetária, onde o FMI deveria fazer uso mais ativo de instituições regionais, tais como a Iniciativa Chiang Mai e o Fundo de Reservas da América Latina, e apoiar suas criações em outras partes do mundo em desenvolvimento. A criação do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e o futuro Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira também são passos importantes nesse sentido. De fato, o FMI do futuro deveria ser concebido como o ápice de uma rede de fundos de reservas regionais, em vez de um mero fundo global (OCAMPO, 2002; 2006). Além de seus benefícios em termos de participação de todos os países, este desenho seria muito melhor para promover o diálogo sobre políticas macroeconômicas e a prevenção e a gestão de crises mundiais.

No entanto, consideração cuidadosa deve ser dada aos vínculos entre os acordos globais e regionais. A este respeito, durante a recente crise, os europeus escolheram pacotes de resgate que combinaram recursos do FMI e do Fundo Europeu de Estabilização Financeira. Em contraste, como o acesso às linhas de *swap* de Chiang Mai, além de certo limite (20% das linhas de *swap* acordadas), requer um programa do FMI, os países que poderiam ter se utilizado da iniciativa durante a crise (Indonésia e República da Coreia) não o fizeram, já que não estavam dispostos a concordar com qualquer programa. Por sua vez, a utilização do Fundo de Reservas da América Latina tem sido tradicionalmente desvinculada

23. Ver, a esse respeito, as contribuições para Ocampo (2006) e a avaliação da contribuição de mecanismos regionais diferentes para a estabilidade monetária internacional por McKay, Volz e Möltinger (2011).

de qualquer programa com a instituição global. Os vínculos entre o FMI e os acordos regionais devem ser sujeitos, portanto, a desenhos flexíveis.

8 CONCLUSÕES

Este estudo argumenta em favor de uma reforma global, porém evolutiva, do atual sistema monetário internacional. Uma reforma global incluiria seis áreas: *i*) o desenho de um sistema internacional de reservas baseado na emissão anticíclica de DES, que também são fonte de financiamento para as linhas de crédito do FMI, transitando, assim, para um FMI totalmente financiado por DES; *ii*) o provimento de mecanismos mais amplos de cooperação da política macroeconômica incluídos no FMI; *iii*) um sistema de taxa de câmbio entre os principais países com base em um sistema de taxas de referência; *iv*) a regulamentação de financiamento transfronteira para mitigar o comportamento pró-cíclico dos fluxos de capital internacionais; *v*) a disponibilização de adequado financiamento para a balança de pagamentos durante as crises; e *vi*) o provimento de mecanismos adequados para a renegociação da dívida internacional, para lidar com problemas de sobreendividamento. A reforma pode ser evolutiva, já que pode ser construída sobre os acordos existentes na maioria destas áreas. Isto a torna também politicamente mais viável, embora o processo de negociação provavelmente seja complexo.

Isso deve ser acompanhado por uma reforma institucional que seja mais inclusiva, com três elementos principais. O primeiro é a transição do G20 para um mecanismo global mais representativo da cooperação econômica internacional, que deve fazer parte do sistema das Nações Unidas e com base em representantes eleitos por meio de votos ponderados. O segundo é a reforma contínua das Instituições de Bretton Woods, para fazer suas estruturas de votação mais coerentes com a economia global de hoje, assim como a dinâmica, e para melhorar outros aspectos das suas estruturas de governança. O terceiro é uma arquitetura de múltiplas camadas em que as instituições globais interajam com um corpo mais denso de acordos regionais.

REFERÊNCIAS

AKYÜZ, Y. Reforming the IMF: back to the drawing board. **Global Economy Series**, n. 7, 2005.

ARIYOSHI, A. *et al.* Capital controls: country experiences with their use and liberalization. **Occasional Paper**, Washington, n. 190, 2000.

BERGSTEN, C. F. How to solve the problem of the dollar. **Financial Times**, 11 Dec. 2007. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=854>>.

CAMDESSUS, M. **An Agenda for the IMF at the start of the 21st century**. *In*: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. New York, Feb. 2000.

DERVIŞ, K. Fairness for emerging markets. **Washington Post**, 3 Nov. 2008.

_____. Keep the faith: the G20 can stop the war. **Financial Times**, 8 Nov. 2010a.

_____. The G20 and macroeconomic policy co-ordination at the crossroads: a macroeconomic agenda for the G20. *In*: BRADFORD, C. *et al.* **The G20 seoul G20 summit: strengthening the global recovery**. Washington: Brookings Institution, 2010b. p. 3-8.

EATWELL, J.; TAYLOR, L. (Eds.). **International capital markets: systems in transition**. New York: Oxford University Press, 2002.

EICHENGREEN, B. **Globalizing capital: a history of the international monetary system**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

_____. **Global imbalances and the lessons of Bretton Woods**. Cambridge: MIT Press, 2007.

_____. **Exorbitant privilege: the rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system**. New York: Oxford University Press, 2011.

EPSTEIN, G.; GRABEL, I; SUNDARAM, J. K. Capital management techniques in developing countries. *In*: BUIRA, A. (Ed.). **Challenges to the World Bank and the IMF: developing country perspectives**. London: Anthem Press, 2003. cap. 6.

FRANKEL, J.; SARAVELLOS, G. **Are leading indicators of financial crises useful for assessing country vulnerability?** Evidence from the 2008-2009 global crisis. NBER, 2010. (NBER Working Paper, n. 16.047).

FRENKEL, R.; RAPETTI, M. Economic development and the international financial system. *In*: GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Time for a visible hand: lessons from the 2008 world financial crisis**. New York: Oxford University Press, 2010.

GALLAGHER, K. **Regaining control?** capital controls and the global financial crisis. University of Massachusetts at Amherst, 2011. (Peri Working Paper, n. 250).

GREENWALD, B.; STIGLITZ, J. E. A modest proposal for international financial reform. *In*: GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Time for a visible hand: lessons from the 2008 world financial crisis**. New York: Oxford University Press, 2010.

G20 – GROUP OF 20. **Communiqué**. *In*: G20 MEETING OF FINANCE MINISTERS AND CENTRAL BANK GOVERNORS. Paris, 18-19 Feb. 2011.

G24 – GROUP OF TWENTY-FOUR. **Intergovernmental Group of Twenty-Four on international monetary affairs and development**: communiqué. Washington, 14 Apr. 2011.

HART, A. G.; KALDOR, N.; TINBERGEN, J. **The case for an international commodity reserve currency**. Geneva: UNCTAD, 1964.

HERMAN, B.; OCAMPO, J. A.; SPIEGEL, S. (Eds.). **Overcoming developing country debt crises**. New York: Oxford University Press, 2010.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Committee on IMF global governance reform**: final report. Washington, Mar. 2009.

_____. **Fourteen general review of quotas**: the size of the fund – initial considerations. 12 Mar. 2010.

_____. Recent experiences in managing capital inflows: cross-cutting themes and possible policy framework. **IMF Policy Paper**, 14 Feb. 2011a.

_____. **Strengthening the international monetary system**: taking stock and looking ahead. 23 Mar. 2011b.

KENEN, P. B. Use of SDR to supplement or substitute for other means of finance. *In*: VON FURSTENBERG, G. M. (Ed.). **International money and credit**: the policy roles. Washington: International Monetary Fund, 1983.

_____. **The international financial architecture**: what's new? What's missing? Washington: Institute for International Economics, 2001.

_____. Reforming the global reserve regime: the role of a substitution account. **International Finance**, v. 13, n. 1, 2010a.

_____. An SDR-based reserve system. **Journal of Globalization and Development**, v. 1, n. 2, Article 13, 2010b.

KAWAI, M.; LAMBERTE, M. B. (Eds.). **Managing capital flows**: the search for a framework. Cheltenham: Edward Elgar and Asian Development Bank Institute, 2010.

KEYNES, J. M. The Keynes plan: 1942-1943. *In*: HORSEFIELD, J. K. (Ed.). **The International Monetary Fund 1945-1965**: twenty years of international monetary cooperation. Washington: IMF, 1969. v. 3. p. 3-36.

LLAUDES, R.; SALMAN, F.; CHIVAKUL, M. **The impact of the Great Recession on emerging markets**. IMF, 2010. (IMF Working Paper, n. 10/237).

MAGUD, N.; REINHART, C. Capital controls: an evaluation. *In*: EDWARDS, S. (Ed.). **Capital controls and capital flows in emerging economies**: policies, practices and consequences. Chicago: The University of Chicago Press, 2007. cap. 14.

MCKAY, J.; VOLZ, U.; WÖLFINGER, R. Regional financing arrangements and the stability of the international monetary system. **Journal of Globalization and Development**, 2011.

MATOO, A.; SUBRAMANIAN, A. **Currency undervaluation and sovereign wealth funds**: a new role for the world trade organization. 2008. (Peterson Institute for International Economics Working Paper, n. 08-02).

OBSTFELD, M.; ROGOFF, K. Global imbalances and the financial crisis: products of common causes. *In*: GLICK, R.; SPIEGEL, M. M. (Eds.). **Asia and the global financial crisis**. Federal Reserve Bank of San Francisco, 2010. 6p. 131-72.

OCAMPO, J. A. Recasting the international financial agenda. *In*: EATWELL, J.; TAYLOR, L. (Eds.). **International capital markets**: systems in transition. New York: Oxford University Press, 2002, p. 41-73.

_____. Capital account and counter-cyclical prudential regulation in developing countries. *In*: FFRENCH-DAVIS, R.; GRIFFITH-JONES, S. (Eds.). **From capital surges to drought**: seeking stability for emerging markets. London: Palgrave Macmillan, 2003.

_____. (Ed.). **Regional financial cooperation**. Washington: Brookings Institution; ECLAC, 2006.

_____. A broad view of macroeconomic stability. *In*: SERRA, N.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **The Washington consensus reconsidered**: towards a new global governance. New York: Oxford University Press, 2008. cap. 6.

_____. Reforming the global reserve system. *In*: GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Time for a visible hand**: lessons from the 2008 world financial crisis. New York: Oxford University Press, 2010a. cap. 16.

_____. Special drawing rights and the reform of the global reserve system. *In*: SUNDARAM, J. K. (Ed.). **Reforming the international financial system for development**. New York: Columbia University Press, 2010b. cap. 13.

_____. Building an SDR-Based global reserve system. **Journal of Globalization and Development**, v. 1, n. 2, Article 14, 2010c.

OCAMPO, J. A.; KREGEL, J.; GRIFFITH-JONES, S. **International finance and development**. London: Zed Books, 2007.

OCAMPO, J. A.; PALMA, G. The role of preventive capital account regulations. *In*: OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Capital market liberalization and development**. New York: Oxford University Press, 2008. cap.7.

OCAMPO, J. A. *et al.* Capital market liberalization and development. *In*: OCAMPO, J. A.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). **Capital market liberalization and development**. New York: Oxford University Press, 2008.

OSTRY, J. D. *et al.* **Capital inflows: the role of controls**. 19 Feb. 2010. (IMF Staff Position Note, n. SPN/10/04). Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

PALMA, G. The three routes to financial crises: the need for capital controls. *In*: EATWELL, J.; TAYLOR, L. (Eds.). **International capital markets: systems in transition**. New York: Oxford University Press, 2002. p. 297-338.

POLAK, J. J. Thoughts on an International Monetary Fund based fully on SDR. **Pamphlet Series**, Washington, n. 28, 1979.

_____. **Economic theory and financial policy: selected essays of Jacques J. Polak – 1994-2004**. Edited by James M. Boughton. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

PRASAD, E. S. *et al.* Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence. **IMF Occasional Paper**, Washington, n. 220, 2003.

REDDY, Y. V. **Global crisis, recession and recovery**. Andhra Pradesh: Orient BlackSwan, 2010.

RODRIK, D.; VELASCO, A. Short-term capital flows. *In*: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1999, Washington. **Anais...** Washington: World Bank, 2000. p. 59-90.

SOLOMON, R. **The International Monetary System 1945-1976: an insider's view**. New York: Harper & Row, 1977.

STIGLITZ, J. E. **Making globalization work**. New York: W. W. Norton, 2006.

STIGLITZ, J. E.; BHATTACHARYA, A. **The underpinnings of a stable and equitable global financial system: from old debates to a new paradigm**. *In*: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1999, Washington, DC. **Anais...** Washington: World Bank, 2000. p. 91-130.

STIGLITZ, J. E. *et al.* A modest proposal for the G20. **Project Syndicate**, 2011. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/ocampo8/English>>.

TRIFFIN, R. **Gold and the dollar crisis**. Revised edition. New Haven: Yale University Press, 1961.

_____. **Our international monetary system: yesterday, today and tomorrow**. New York: Random House, 1968.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **International monetary issues and the developing countries: report of the group of experts**. New York: United Nations, 1965.

UNITED NATIONS. **Towards a new international financial architecture:** report of the task force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations. 21 Jan. 1999. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/economicgovernance/ECESA_Financial%20Architecture_1999.pdf>.

_____. **Report of the high-level panel on financing for development.** 2001 (Zedillo Report). Disponível em: <<http://www.un.org/reports/financing>>.

_____. **Monterrey consensus on financing for development.** 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>.

_____. **Outcome document.** *In:* CONFERENCE ON THE WORLD FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS AND ITS IMPACTS ON DEVELOPMENT. 22 June 2009a.

_____. **Report.** *In:* COMMISSION OF EXPERTS CONVENED OF THE PRESIDENT OF THE UN GENERAL ASSEMBLY ON REFORMS OF THE INTERNATIONAL MONETARY AND FINANCIAL SYSTEM, New York, 2009b. Disponível em: <http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf>.

WILLIAMSON, J. **Reference rates and the international monetary system.** Washington: Peterson Institute, 2007. (Policy Analysis, n. 82).

_____. The future of the reserve system. **Journal of Globalization and Development**, v. 1, n. 2, Article 15, 2010.

XIAOCHUAN, Z. **Reform the international monetary system.** Beijing: People's Bank of China, 2009. Disponível em: <<http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&ID=178>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Articles of agreement of the international monetary fund.** Washington, DC, 1944. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>>.

UMA ABORDAGEM ESTRUTURALISTA DAS DESIGUALDADES DE RENDA NA CHINA CONTEMPORÂNEA

Carlos Aguiar de Medeiros*
Isabela Nogueira de Moraes**

Este artigo tem por objetivo analisar as transformações no perfil distributivo da China pós-reformas. O quadro social, caracterizado pela rápida redução da pobreza e pelo sério aumento das desigualdades (de renda e de acesso a bens públicos), será observado tendo por base elementos da estrutura econômica que a literatura estruturalista identifica como centrais na determinação da distribuição pessoal e funcional da renda. O artigo analisa, assim, o processo de desenvolvimento rural chinês (incluindo termos de troca e preços agrícolas), o perfil e a evolução da heterogeneidade setorial, as radicais transformações no funcionamento do mercado de trabalho urbano e as políticas migratórias.

Palavras-chave: desigualdade; distribuição de renda; pobreza; China; economia estruturalista.

A STRUCTURALIST APPROACH ON INCOME INEQUALITY IN CONTEMPORARY CHINAⁱ

This article aims at analyzing the transformations in Chinese distributive profile after the reforms. China's social dimension, characterized by a rapid reduction of poverty and by a massive increase of inequalities (of income and those related to access to public goods), is observed in light of some elements of economic structure that the structuralist literature identifies as salient in determining personal and functional income distribution. Accordingly, this article deals with the development process of rural China (including terms of trade and agriculture prices), profile and evolution of sectoral heterogeneity, the radical transformations of urban labour market and migratory policies.

Keywords: inequality; income distribution; poverty; China; structuralist economics.

JEL: E25; B50

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 99-121 [2011].

1 INTRODUÇÃO

Os últimos 30 anos de reformas estruturais produziram um quadro social dicotômico na China: o mesmo país que reduziu a pobreza com rapidez e dimensões históricas,¹

* Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

** Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), foi pesquisadora visitante na Tsinghua University, na República Popular da China, em 2009-2010.

1. Possivelmente, nunca antes na história mundial, a pobreza, sob uma medida de renda, havia sido reduzida em tais proporções em um espaço tão curto de tempo. Se a medida de US\$ 1 *per capita* por dia em paridade de poder de compra (PPP) for utilizada como referência, 400 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza na China em 20 anos (entre 1981 e 2001). Em uma escala mundial, e em idêntico período, também 400 milhões de pessoas ultrapassaram a mesma marca. Excluída a China, a redução da pobreza nos países em desenvolvimento – celebrada pelo Banco Mundial –, neste período, não teria existido. Ao contrário, sem a China, o número de pobres no mundo aumentou nestas duas décadas (de 850 milhões para 880 milhões entre 1981 e 2001). Na China, o número de 633,7 milhões de pessoas em 1981 diminuiu para 211,6 milhões em 2001, segundo a medida de US\$ 1 por dia em PPP (Ravallion e Chen, 2006). Relevante para este artigo é destacar que *metade* da redução da pobreza registrada pelo Banco Mundial aconteceu logo nos primeiros anos da década de 1980, entre 1981 e 1984, período da reforma rural e do *boom* da produção agrícola.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

também produziu um dos níveis de desigualdades mais altos do mundo em desenvolvimento. Não por acaso, são numerosos os estudos recentes sobre o processo de concentração de renda na China: o país abandonou um perfil distributivo equivalente aos países mais igualitários da Europa Central e aproximou-se, rapidamente, do padrão latino-americano, tanto do ponto de vista de distribuição da renda quanto do acesso a bens públicos.

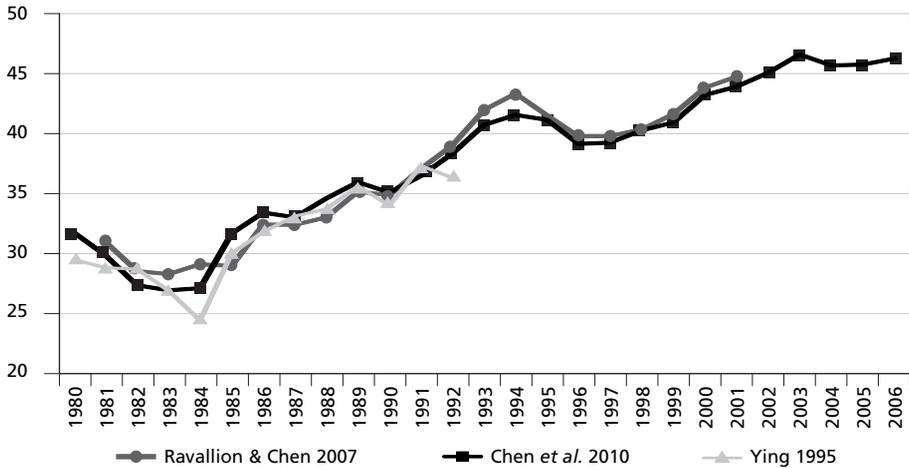
Neste artigo pretende-se focar alguns elementos da estrutura econômica chinesa e suas relações com a piora distributiva nos últimos 30 anos. Ao contrário das abordagens que percebem esta piora distributiva chinesa como resultado “natural” do estágio de desenvolvimento do país, ou de atributos e qualidades individuais, considera-se aqui a distribuição da renda como resultado da estrutura econômica das condições macroeconômicas e das instituições políticas, sociais e econômicas associadas. Este breve ensaio limita-se a observar a evolução de duas estruturas que, segundo esta abordagem, têm impacto fundamental na distribuição: a dimensão da heterogeneidade estrutural da economia chinesa (seção 3) e a evolução do mercado de trabalho urbano (seção 4). Antes, discute-se brevemente algumas abordagens convencionais sobre a distribuição da renda na China e a perspectiva dos autores, ressaltando a relevância do entendimento do processo de concentração a partir das mudanças no mercado de trabalho e da ampliação da heterogeneidade setorial (seção 2). Na última seção apresentam-se algumas considerações finais (seção 5).

2 DETERMINANTES ESTRUTURAIS E INSTITUCIONAIS DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

No início das reformas, em 1980, o coeficiente de Gini chinês para a renda pessoal nacional estava em 0,29, igual ao da Alemanha ou da Áustria em 2000. Em 2008, chegou a 0,47, o que seria equivalente ao México no mesmo ano, sendo um dos mais desiguais da Ásia.² Como se observa no gráfico 1, desde 1984, houve uma persistente evolução do índice de Gini. Do mesmo modo, sobretudo nos anos 1990, a parcela dos salários na renda nacional caiu persistentemente (gráfico 2).

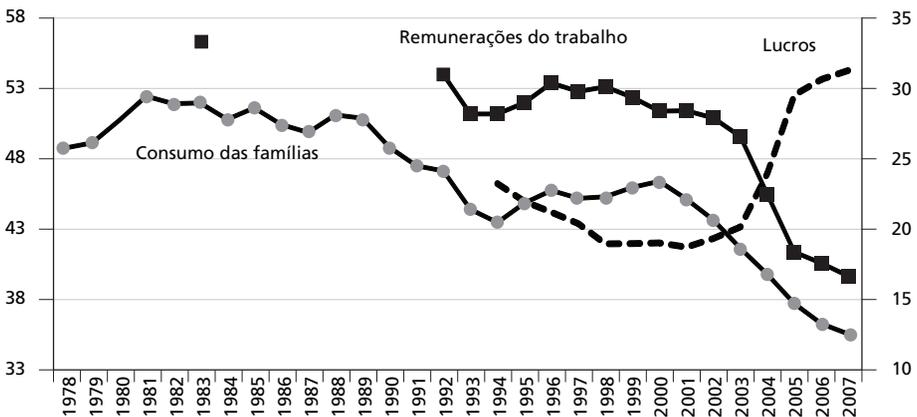
2. O Gini mexicano estava em 0,48 em 2008. Para todos os países exceto para a China, dados do International Human Development Indicators do United Nations Development Program (UNDP), disponível em: <<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/67106.html>>.

GRÁFICO 1
Desigualdade de renda pessoal nacional: evolução do índice de Gini nacional segundo diferentes fontes



Fonte: Ravallion e Chen (2007), Chen et al. (2010) e o banco de dados mundial de desigualdade de renda (World Income Inequality Database – WIID) da Wider-UNU, disponível em: <http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/>. Acesso em: janeiro de 2011.

GRÁFICO 2
Distribuição funcional da renda
 (Em % do PIB)



Fonte: China (vários anos).

- Obs.: 1. Consumo das famílias (eixo esquerdo).
 2. Remuneração total do trabalho¹ (eixo esquerdo).
 3. Lucros operacionais líquidos (eixo direito).

Nota: ¹ Inclui rural e urbano, salários do setor formal e remunerações do setor informal. Dado de 1983 divulgado pela All-China Federal Trade Union (ACFTU) e dados de 1992 e 1993 divulgados pelo World Development Indicators Database, do Banco Mundial, disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>. Acesso em: janeiro de 2011. Os demais anos são cálculos dos autores.

As análises predominantes sobre distribuição de renda, inclusive a maioria da literatura sobre o caso chinês,³ limitam-se à distribuição pessoal ou à repartição da renda por pessoas (ou famílias) integrantes de diferentes estratos sociais. Os estudos de matriz neoclássica que se dedicam à distribuição pessoal entendem que o perfil distributivo é resultado da produtividade dos ativos dos *indivíduos* e sublinham que uma elevada concentração nos diferentes países deve-se às imperfeições na alocação destes ativos entre a população – em especial a educação –, das quais derivam, por exemplo, as teorias sobre a importância do “capital humano” para a melhora distributiva (MEDEIROS, 2004).

De acordo com essa abordagem, em uma economia em intensa expansão como a da China, o crescimento da desigualdade deve-se essencialmente ao elevado retorno pago ao trabalho qualificado, em contraste com a remuneração paga ao abundante trabalho não qualificado. Ainda que esta polarização deva-se às imperfeições na estrutura de oferta, ela pode ser considerada, ao menos parcialmente, um resultado “natural” do desempenho econômico acelerado do período, e até mesmo como um subproduto desejável.⁴ Com efeito, diversos estudos⁵ fazem um uso mecânico da hipótese de uma curva em “u” invertida, derivada de Kuznets, e descrevem uma situação de aumento das desigualdades, em uma primeira fase do processo de crescimento, que – em função de um ordenamento mais eficiente das estruturas de mercado e da melhora na qualificação da força de trabalho – tenderia à redução à medida que a renda *per capita* dos países fosse aumentando. Tal instrumentalização da curva de Kuznets sugere que, durante o processo de desenvolvimento econômico, a desigualdade é um subproduto “natural” das fases iniciais e que esta irá, “naturalmente”, estabilizar-se para, finalmente, começar a cair nos estágios mais avançados de desenvolvimento. Esta visão está associada às recomendações contra

3. É o caso de: Riskin, Zhao e Li (2001), que sumarizam os principais resultados da ampla força-tarefa do China Household Income Project (CHIP Project) sobre desigualdades na China; Wan (2008), que resume os resultados de três anos de pesquisa do grupo sobre desigualdades e pobreza na China da World Institute for Development Economics Research (Wider) da United Nations University (UNU); Chen e Zhou (2005), que apresentam os resultados do grupo de pesquisa sobre desigualdades da Nankai University; e Khan e Riskin (2001). Todos são estudos sobre a distribuição pessoal da renda na China. Os mais de 40 artigos produzidos pelo grupo de pesquisa da Wider entre 2004 e 2006 estão disponíveis em: <http://www.wider.unu.edu/research/projects-by-theme/poverty-inequality/en_GB/inequality-and-poverty/>.

4. Para Keidel, por exemplo, as desigualdades em alta devem ser consideradas um *sucesso* recente do desenvolvimento do país, o qual passou a “premiar com rendas mais altas aqueles indivíduos que conseguem uma educação melhor, que trabalham mais duro, que tomam riscos empresariais, que voluntariamente mudam de trabalho ou localização para capitalizar oportunidades mais produtivas e que pagam melhor” (Keidel, 2008, p. 9).

5. É o caso de Wang (2006), Chen e Zhou (2005) e Lu (2002).

políticas amplas de intervenção para a redução das desigualdades, alertando para os riscos de tais políticas atrapalharem o crescimento e recomendando ações focalizadas em direção aos grupos em piores posições.⁶

Nas análises aplicadas sobre a distribuição de renda, há em geral pouca ênfase e referências à evolução da distribuição funcional da renda, objeto central de investigação da economia política clássica. Esta evidencia a disputa pelo excedente entre trabalho e capital e mostra as proporções em que se apresentam os rendimentos que correspondem ao trabalho e à propriedade do capital na renda nacional. Nesta abordagem, a unidade de análise não é o indivíduo e os seus atos, mas sim as condições estruturais e sociopolíticas que surgem no processo de acumulação em função da concorrência intercapitalista e do conflito distributivo entre as classes sociais (SERRANO e MEDEIROS, 2004). Embora as questões a serem examinadas neste texto – heterogeneidade da estrutura produtiva e do emprego – não tratem diretamente da distribuição funcional, elas possuem grande influência sobre esta por meio de seus impactos sobre a taxa de salário urbana.

Nos estudos que partem dessa perspectiva e com ampla influência sobre a industrialização chinesa destaca-se a análise pioneira de Lewis (1954; 1977; 1979). Em países com excedente “ilimitado” de mão de obra, o preço mínimo do trabalho nos setores capitalistas modernos é determinado pela remuneração conseguida *fora*, no setor tradicional (no caso chinês, notadamente a agricultura de subsistência). A dualidade que caracteriza as economias em desenvolvimento é resumida, em Lewis, na divisão entre um setor capitalista e um setor tradicional, sendo que neste último a oferta muito grande de trabalho, se comparada ao capital e aos recursos naturais, faz que a produtividade marginal do trabalho seja muito baixa. A existência do setor tradicional permite que o setor moderno, ao se expandir, obtenha mão de obra necessária a salários constantes.⁷ Os aumentos da produtividade dos alimentos e da renda dos trabalhadores no campo são, em resumo, a base para o salário urbano e, conseqüentemente, para a determinação da parcela salarial.

6. Segue-se aqui o que é dito em Galbraith (2010), para quem a mensagem mais duradoura da obra de Kuznets não é a aplicação sempre de uma mesma curva, mas sim que a essência das desigualdades repousa, no longo prazo, nas diferenças intersetoriais decorrentes da mudança estrutural – que em si constitui o processo de crescimento econômico. A mudança estrutural também, em si, não é a mesma em diferentes países. O resultado distributivo de países que estão fazendo sua mudança estrutural partindo da agricultura de *plantation*, ou de pequenas propriedades livres, ou ainda de uma revolução socialista, será distinto. Também será distinto dependendo do suporte estatal para o desenvolvimento rural. No curto prazo, argumenta Galbraith, um *boom* na produção agrária tende a reduzir as desigualdades em países com um importante setor agrícola simplesmente porque aumenta a renda relativa dos camponeses. No longo prazo, o que importa é como o processo de mudança estrutural é levado a cabo. No caso chinês, com sua imensa população agrária – cerca de 30% do Produto Interno Bruto (PIB) e 70% do emprego vinham do setor primário no início das reformas –, os níveis extraordinários de expansão da produtividade na indústria e de urbanização tinham grande potencial de gerar ampliação das desigualdades por várias décadas se nada fosse feito para amenizar o *gap* urbano-rural.

7. O fato de o nível do salário no setor capitalista depender dos ganhos no setor de subsistência, dirá Lewis, é de fundamental importância política, dado que os capitalistas teriam interesse em manter baixa a produtividade dos trabalhadores nos setores de subsistência e garantir uma elevada taxa de acumulação de capital.

Os salários na China guardam uma particular relação com as remunerações na agricultura de subsistência, se, em especial, considerarem-se as particularidades do trabalhador migrante rural-urbano chinês, em sua maioria temporário até a década de 1990, e até hoje muito próximo da sua terra de origem. É este trabalhador, que advém de famílias rurais (ou era ele próprio um trabalhador agrícola), que preenche as ocupações do núcleo capitalista ou informal que pior remunera nas cidades. É razoável admitir que estes deslocamentos demográficos, em larga escala, associados ao baixo nível de renda no universo rural, deprimem o poder de barganha nas cidades. Da mesma forma, custos mais baixos na produção de alimentos permitem salários nominais mais baixos nas cidades. Como será criticado mais à frente, diversos estudos consideram, de forma bastante mecânica, o processo examinado por Lewis, sugerindo que a recente evolução dos salários na China estaria associada a um *turning point* para uma economia industrializada.

A tentativa de integrar a distribuição funcional com uma perspectiva heterodoxa da distribuição pessoal foi feita por Lopez (2005), que organizou um arcabouço conceitual para a análise da distribuição pessoal da renda em países semi-industrializados. Genericamente, o modelo de Lopez define que a distribuição de renda é influenciada por quatro fatores: *i*) a fatia relativa do emprego formal no emprego total; *ii*) a taxa do desemprego urbano; *iii*) a parcela salarial; e *iv*) o preço relativo da agricultura. O aumento do emprego formal e a redução da taxa de desemprego urbano têm um claro e inequívoco efeito distributivo. A elevação da parcela dos salários na renda também possui esta direção, mas seu efeito é menos evidente devido ao impacto sobre os preços. As mudanças nos preços relativos da agricultura também têm uma implicação importante na distribuição, mas o efeito pode ser ambíguo devido à elevada parcela de alimentos na cesta de consumo das famílias rurais de baixa renda. Neste sentido, o aumento da produtividade na produção de alimentos e o seu efeito sobre a renda dos agricultores possuem importância significativa levando em conta seu impacto sobre o grau de heterogeneidade setorial e a distribuição da renda.⁸

A distância de renda e serviços públicos entre o universo urbano e rural é reconhecida pelas autoridades chinesas como o principal elemento por trás do crescente aumento das desigualdades nacionais. Do ponto de vista dos preços, como a maior parte dos pequenos agricultores – que são maioria nos primeiros decis da distribuição – trabalha parte do ano em atividades não agrícolas, os

8. Está aqui implícito o princípio de Anibal Pinto (2000), no qual se define as dispersões de renda como as diferenças de produtividade, ou a heterogeneidade estrutural (por setor, por classes e por regiões). Para efeito analítico, Anibal Pinto decomps a estrutura produtiva em três grandes camadas multissetoriais: uma camada primitiva, cujos níveis de produtividade e renda *per capita* seriam muito baixos; no extremo oposto, um polo moderno, com níveis de produtividade semelhantes às médias dos países desenvolvidos; e uma intermediária, que corresponderia à média do sistema nacional. Na China, como não há um setor agrícola moderno e de exportação, o recorte setorial é possível. Observar-se-á especialmente a heterogeneidade setorial, ou os desníveis de produtividade (ou a “descontinuidade” de Anibal Pinto) entre os setores primário e secundário, na seção 3.

aumentos de preços agrícolas têm, em tese, efeitos ambíguos na distribuição, dado que os beneficia como vendedores, mas os prejudica como consumidores. Tal efeito foi muito positivo até meados dos anos 1990, quando os aumentos nos preços pagos pelo Estado na compra dos bens agrícolas produzidos internamente foram acompanhados de subsídios para manter os preços dos alimentos estáveis nas lojas, conforme será detalhado na seção 3. O ponto crucial para Lopez, e também para a China de hoje, que já não mais subsidia a agricultura de maneira substantiva, está no nível da produtividade agrícola, que condiciona a renda *per capita* dos produtores rurais. Como será visto na seção 3, apesar da estrutura fundiária pulverizada e ao contrário da experiência de outros asiáticos de industrialização tardia, notadamente Coreia do Sul e Taiwan,⁹ a experiência chinesa está relacionada ao apoio público errático para o desenvolvimento rural. São ciclos com forte influência sobre a renda rural e, por isto, sobre a distribuição nacional.

A segunda dimensão fundamental a afetar a distribuição da renda – e que será abordada aqui – é a estrutura e a segmentação do emprego. Em teoria, o baixo nível de capital por trabalhador, que se traduz pela elevada fatia da força de trabalho fora do setor formal, no qual a produtividade e a renda são mais altas que a média, tende a afetar negativamente a distribuição salarial.

O caso chinês pós-1978 é, evidentemente, particular em função da sua posição clássica de oferta “ilimitada” de mão de obra (e também da sua particular curva populacional, por conta do aumento populacional durante o maoísmo *versus* o controle de natalidade pós-Deng) e do ritmo acelerado de urbanização e transferência de mão de obra da agricultura para a indústria e serviços. De qualquer forma, a segmentação genérica de rendimentos identificada pelos autores latino-americanos que aqui se mencionou, com remunerações do trabalho hierarquizadas entre trabalhadores agrícolas no piso, trabalhadores urbanos informais em um patamar um pouco superior e trabalhadores urbanos formais no patamar seguinte, é rigorosamente válida para a China hoje. A diferença crucial, entretanto, é que o crescente grau de informalidade após meados dos anos 1990 veio de um legado de economia planejada, para o qual as categorias de desemprego ou de trabalhador informal eram numericamente irrelevantes (e nem sequer a instituição “mercado de trabalho” existia). E a segmentação fundamental no mercado de trabalho urbano hoje acontece entre trabalhadores migrantes sem registro e trabalhadores residentes, regulada por uma das instituições mais fundamentais para o mercado de trabalho urbano chinês, o *hukou*, ou o registro de moradia do cidadão. Esta transformação será discutida na seção 4.

9. Ver Ranis e Orrock (1985).

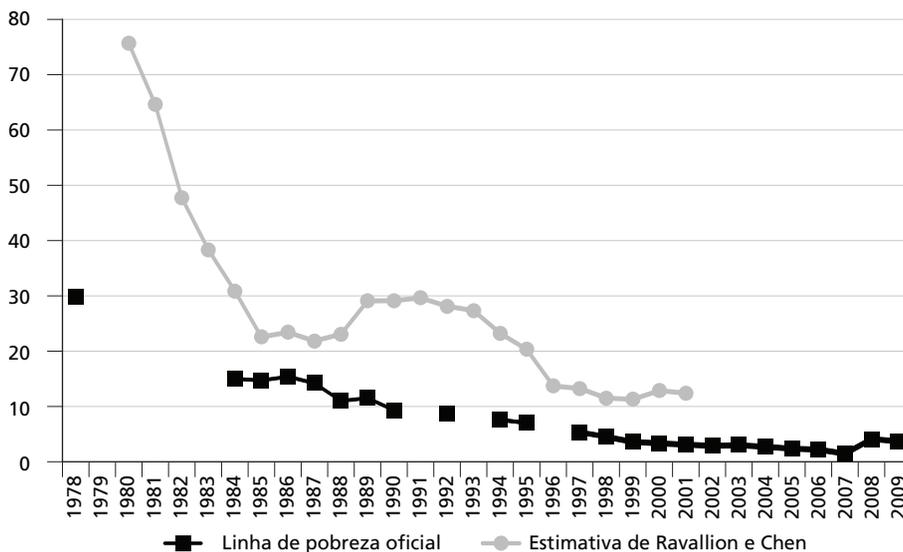
3 DESENVOLVIMENTO RURAL E HETEROGENEIDADE SETORIAL

Considerando-se as reformas iniciadas em 1978, pode-se observar que até 1984 muito pouco de relevante aconteceu na costa ou nas grandes cidades chinesas, e o processo reformista concentrou-se na solução dos problemas do campo, rompendo com a estagnação da produção *per capita* que acompanhou o maoísmo e reduzindo a distância urbano-rural que também era uma característica das décadas anteriores. O resultado foi uma melhora nos níveis de igualdade de renda em um país já razoavelmente igualitário, com o coeficiente de Gini nacional caindo de 0,295 em 1980 para 0,244 em 1984 (gráfico 1).

Associado à melhora distributiva está o acontecimento histórico mais relevante dos anos iniciais das reformas: a radical redução da pobreza, especialmente da pobreza rural. Possivelmente, nunca antes na história mundial, a pobreza, sob uma medida exclusiva de renda, foi reduzida em tais proporções em um espaço tão curto de tempo. Utilizando a medida oficial para as zonas rurais, considerada baixa por observadores chineses e ocidentais, foram 125 milhões de pessoas retiradas da pobreza entre 1978 e 1985. Empregando a medida desenvolvida por Ravallion e Chen em conjunto com o Escritório Nacional de Estatísticas da China (NBS), têm-se 419 milhões de pessoas que ultrapassaram a linha da pobreza em meia década, entre 1980 e 1985, passando de 75,7% para 22,67% da população rural (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Incidência de pobreza rural segundo diferentes fontes
(Em %)



Fonte: China (vários anos), Naughton (2007), Ravallion e Chen (2007).

Obs.: Em função de uma importante mudança metodológica, os dados a partir de 2008 não são diretamente comparáveis aos dos anos anteriores.

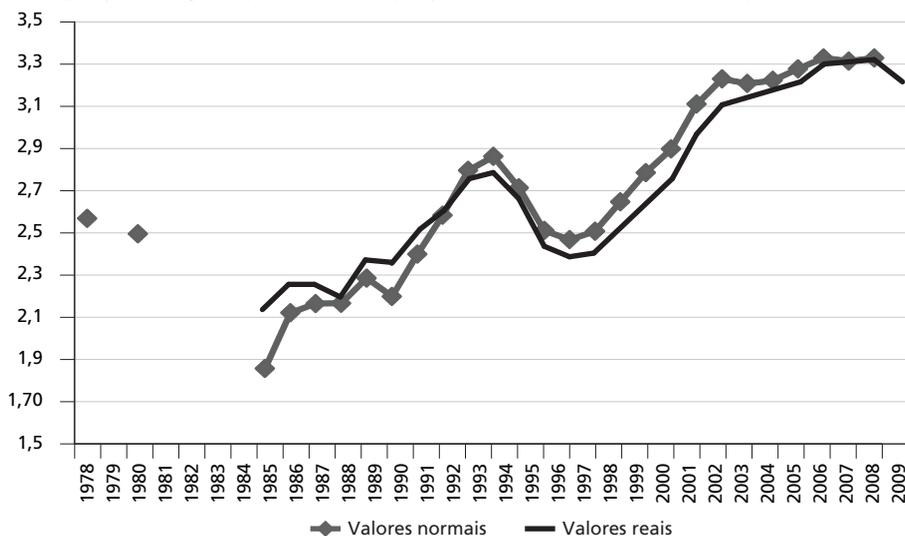
O processo de redução da pobreza teve um comportamento bem mais errático a partir do final dos anos 1980. A redução no número de pobres sofreu um revés no final dos anos 1980 e início dos 1990, voltando a melhorar em meados dos anos 1990 (entre 1994 e 1996, quando os preços dos bens agrícolas dobraram), e parou novamente no final da mesma década (RAVALLION e CHEN, 2006; XIA, 2009). Observando-se comparativamente os dados de distribuição de renda, percebe-se que pobreza e desigualdade de renda caminham relativamente juntas na China. A desigualdade de renda entre zonas urbanas e rurais caiu no início das reformas e em meados da década de 1990, assim como a pobreza. Esta desigualdade intensifica-se entre 1986 e 1994 e no final da década de 1990. Dado que parte expressiva da pobreza absoluta chinesa está nas zonas rurais e que o *gap* em relação às zonas urbanas é a fonte principal de desigualdade nacional, não é de estranhar que pobreza e desigualdade de renda estejam sobrepostas na história reformista chinesa.

O argumento utilizado aqui pelos autores é de que há uma forte relação entre o desenvolvimento rural chinês e a redução da pobreza e do *gap* urbano-rural, evidenciados na primeira metade da década de 1980 pelo aumento da produtividade agrícola e pela elevação expressiva da renda do camponês.¹⁰ O aumento da produtividade agrícola e o incremento da renda rural em ritmo superior ao da urbana no início das reformas reduziram o *gap* e trouxeram impacto positivo para o nível de igualdade nacional de renda. Entre 1978 e 1985, a disparidade de renda entre zonas urbanas e rurais caiu de 2,6 vezes para 1,9 vez, a queda mais pronunciada de todo o período pós-reformas. Apesar de a disparidade de renda iniciar uma trajetória de alta a partir de 1985, o *gap* só voltaria ao nível de 1978 em 1992, quando chegará, outra vez, a 2,6 vezes. Uma nova diminuição no fosso de renda urbano-rural se repetirá entre 1995 e 1997, quando os termos de troca voltam a favorecer os bens agrícolas, política que não se sustentará nos anos seguintes e dará vida curta à redução do *gap* (gráfico 4).

10. Como argumenta Lopez (2005), uma elevação dos salários rurais e da renda do pequeno produtor contribui para uma melhor distribuição não apenas porque a maioria dos pobres vive da atividade rural, mas porque este aumento não se traduz automaticamente em elevação dos preços e induz o aumento de emprego nas indústrias rurais.

GRÁFICO 4

Gap urbano/rural: relação da renda urbana/rural em termos nominais e reais (preços corrigidos pelo índice de preço ao consumidor – IPC – correspondente)



Fonte: China (vários anos).

Estes incrementos de produtividade e de renda tornaram-se possíveis graças a três mudanças institucionais na vida rural no início dos anos 1980: *i*) o novo formato familiar do uso da terra, que será o principal elemento de seguridade social nas décadas de 1980 e 1990 para os chineses com registro rural, e impedirá o surgimento de uma classe de pobres sem terras; *ii*) a industrialização rural, com forte efeito sobre a aceleração no ritmo de incremento da renda no campo; e *iii*) os termos de troca favoráveis à agricultura, com efeito instantâneo sobre a renda dos estratos mais inferiores da pirâmide social rural e, portanto, essencial para a redução da pobreza e da distância urbano-rural. São estas as reformas iniciais mais fundamentais do processo de modernização chinês e com impacto radical sobre o bem-estar da maioria da população. O atraso no desenvolvimento rural nas décadas seguintes, especialmente quando se comparam a evolução da produtividade agrícola com a da industrial e os níveis de investimentos setoriais, será um dos elementos fundamentais para explicar a rápida piora na distribuição de renda que se segue e o ritmo errático de redução da pobreza nas décadas seguintes.

No que se refere ao primeiro pilar, a reforma da terra, a estrutura produtiva chinesa tornou-se fragmentada em pequeníssimos lotes de, em média, 0,7 hectare por família. E a propriedade da terra nas zonas rurais continua sendo

do Estado ou coletiva (em ambos os casos, pública), estando sua alocação entre as famílias sob a responsabilidade dos governos locais.¹¹

Do ponto de vista das atividades não agrícolas, a revolução rural chinesa pós-reformas deu-se mediante as *town-village enterprises* (TVEs), o motor da industrialização nas zonas rurais. Elas tiveram crescimento espetacular entre 1978 e 1996, período da “era de ouro” das TVEs, quando contribuíram para elevar a renda rural e absorveram trabalhadores vindos da agricultura.¹² Em face de preços estagnados na agricultura a partir de meados da década de 1980, o crescimento deste setor rural não agrícola será um dos elementos fundamentais para o crescimento da renda rural.¹³ A industrialização rural via TVEs foi crucial na expansão da oferta de emprego rural não agrícola e no incremento da renda rural, mas seu efeito na redução da pobreza não é tão radical quanto aquele conseguido pela agricultura.

Dos três pilares fundamentais da reforma rural, o que se quer ressaltar aqui é o terceiro, sobre os termos de troca agricultura-indústria, que aponta para algo geralmente menosprezado pela literatura econômica sobre a China: os aumentos nos preços pagos ao agricultor têm forte capacidade de reduzir a pobreza e as desigualdades nacionais.

3.1 Termos de troca e a regulação sobre preços agrícolas

O Estado chinês levou adiante, logo nos primeiros anos das reformas, uma política audaciosa de subsídios e preços e de garantia de compra de todo excedente agrícola.

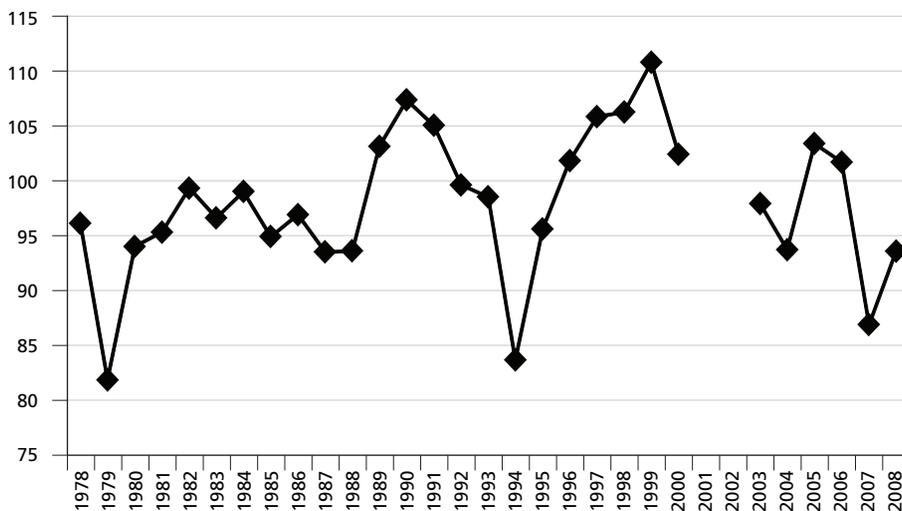
11. A relevância da introdução do sistema de responsabilidade familiar está tanto no seu impacto sobre o aumento da produção agrícola quanto no seu efeito para a seguridade social. O regime da terra será o principal elemento de proteção social em um país em fase de desmonte da antiga rede de seguridade comunal. Em caso de ausência de outras formas de renda e de proteção, a família tem a possibilidade de extrair, ao menos a subsistência (ou parte dela), da terra sob sua responsabilidade. A terra garantida a todas as famílias rurais também será o principal componente a distinguir o caso chinês de outros países em desenvolvimento: a inexistência, na China, de uma classe de miseráveis ou muito pobres sem renda e sem terra.

12. O valor adicionado das *town-village enterprises* (TVEs), que respondiam por 6% do produto interno bruto (PIB) em 1978, cresceu para 26% do PIB em 1996, um fato especialmente importante dado o ritmo intenso de crescimento total do PIB neste período (Naughton, 2007, p. 275). O emprego gerado por estas empresas cresceu de 28 milhões em 1978 para o pico de 135 milhões em 1996 – crescimento anual de 9%. Com isto, a fatia das atividades não agrícolas na renda rural *per capita* subiu de 7,6% para 24,6% entre 1978 e 1985 (Morais, 2011, p. 90-91).

13. O que explica a rápida disseminação das TVEs pelo interior da China tanto em número de empregos gerados quanto em termos de valor adicionado? A primeira constatação é que a oferta de crédito para as empresas rurais nos anos 1980 foi abundante, e praticamente todo o capital necessário para seu desenvolvimento era levantado localmente (Huang, 2008). Em segundo lugar, as TVEs tinham à sua disposição um mercado de bens de consumo em franca expansão em função do aumento da renda rural, protegido de concorrência externa. As TVEs concentraram-se em segmentos da indústria com baixa intensidade de capital e ampla utilização de mão de obra, especialmente móveis, têxteis, processamento de alimentos, ferramentas, insumos para a construção civil e máquinas simples, e abasteciam principalmente o mercado local. O terceiro pilar do sucesso das TVEs, defendido especialmente pela literatura institucionalista, refere-se ao esquema de incentivos baseado no arranjo fiscal entre governo central e local, o que está também vinculado ao regime de propriedade coletivo das TVEs, ou com sua profunda indefinição quanto aos direitos de propriedade, dado que mesmo aquelas registradas como privadas estavam sob permanente interferência dos governos locais, levando Naughton a admitir que se tratava de um “espetáculo incomum de empresas públicas crescendo rapidamente e oferecendo um desafio competitivo” (Naughton, 2007, p. 271). Em resumo, com a descoletivização da agricultura, o orçamento local passou a depender pesadamente da indústria rural como fonte de receita orçamentária e extraorçamentária, o que teria transformado o governo local em um grande agente promotor das TVEs (Oi, 1999).

Em 1979, os preços pagos pelo Estado aos grãos vendidos dentro da cota obrigatória subiram 20%, ao passo que o prêmio pago pelo que excedesse a cota ficou estabelecido em 50%. Os preços pagos pelo algodão, óleos, açúcar e quase todos os bens agrícolas também tiveram altas expressivas, e, em média, o incremento de preços foi de 22% em 1979. Estas altas fizeram que o índice de paridade de preços entre bens industriais e bens agrícolas registrasse o menor patamar pós-reformas em 1979, somente comparável a 1994, quando os preços agrícolas sofrem nova alta (gráfico 5). Entre 1978 e 1983, os preços para a aquisição de produtos agrícolas subiram 48%, contra um índice de preços no varejo de 17%, o que implicou um importante incremento na renda real rural. No período, a renda urbana real cresceu 43%, contra 98% na zona rural (RISKIN, 1987, p. 293).

GRÁFICO 5
Índice de paridade de preços e bens industriais *versus* bens agrícolas



Fonte: China (vários anos).

Obs.: No ano anterior, a razão entre o índice rural de preço no varejo de bens industriais e o índice de preços para a compra de bens agrícolas era 100.

A nova política de preços agrícolas também garantiu (até 1985) que todo o excedente (a produção que extrapolasse o consumo próprio e a cota) seria comprado nos mercados rurais locais. Em caso de não haver comprador privado interessado no excedente do camponês a um preço vantajoso, o próprio Estado adquiriria a produção agrícola e garantiria o prêmio de 50% sobre os preços dentro da cota. Com isto, os incentivos para quem produzisse acima da cota eram extraordinários: além de comprador certo, os preços embutiam um bônus de, pelo menos, 50%. Conforme resume Oi (2008), não foram os livres

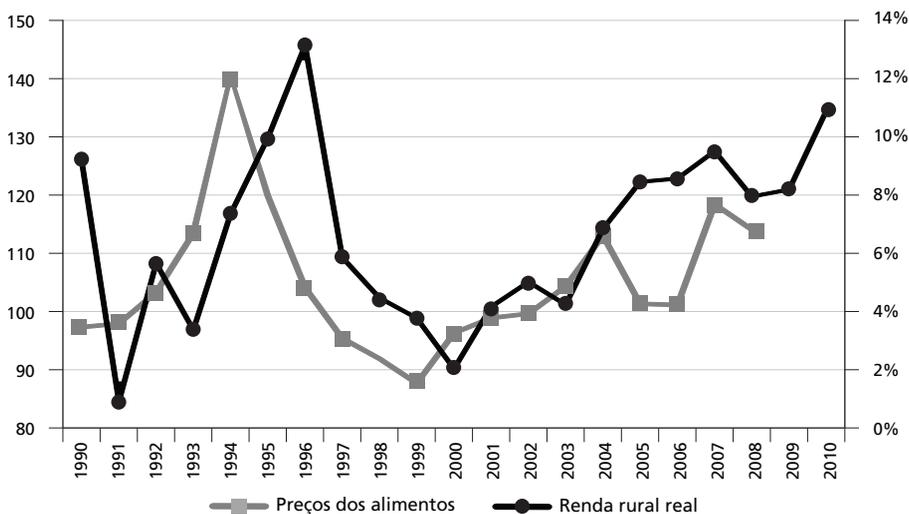
mercados que garantiram o impulso extraordinário na produção agrícola nos anos iniciais da reforma, mas a interferência ativa estatal, que garantia a compra de todos os grãos produzidos a um preço alto, especialmente se os preços oferecidos pelo mercado não fossem atrativos.

A partir de 1985, no entanto, o governo anunciou a abolição do sistema unificado de cotas e a adoção de um sistema de contratos para grãos e algodão, e as quedas na produção e na renda foram automáticas. No lugar das cotas compulsórias, foram assinados contratos prévios e voluntários de venda. Uma vez que as metas contratadas previamente fossem atingidas, os agricultores poderiam vender seu excedente no mercado ou tentar negociar novos contratos com o Estado. Com esta nova política, o Estado continuava garantindo preços altos apenas para a produção contratada previamente, e os agricultores não mais tinham a garantia de preços elevados para a produção acima do contratado. O resultado, além da queda na renda dos agricultores, foi uma retração importante na produção de grãos de 1985, que registrou um recuo de 25 milhões de toneladas em relação ao ano anterior.

A presença das agências estatais no comércio de grãos e a importância das cotas significam que os controles sobre os preços dos bens agrícolas continuaram sob diferentes formas nas décadas seguintes.¹⁴ O governo mantém o princípio estratégico de garantir, com a produção nacional, o abastecimento mínimo de grãos, reduzindo a vulnerabilidade do país às sanções externas em caso de conflito internacional. De fato, o país tem conseguido manter a produção *per capita* de grãos acima de 350 kg todo ano desde 1982 – com exceção de 2003. Ao manter os limites às importações de grãos, as políticas nacionais de preços ganharam influência fundamental no nível de renda rural, e refletem o cabo de guerra entre a manutenção de preços baixos dos alimentos nas cidades e a elevação do padrão de vida no campo (KEIDEL, 2008, p. 2; 2007, p. 66-67). O controle sobre os preços dos alimentos na segunda metade da década de 1990, ao mesmo tempo que tornou a reforma urbana possível (incluindo as privatizações e o aumento do desemprego e da informalidade), implicou um atraso no desempenho da renda rural se comparada à urbana e um ritmo errático de redução da pobreza nos anos 1990. Os ciclos na produção de grãos na China respondem, facilmente, a tais políticas de preços e de subsídios, e o impacto destas variações cíclicas na renda rural tem sido forte (gráfico 6).

14. Ver Keidel (2007) para detalhes.

GRÁFICO 6
Preços dos alimentos e renda rural real



Fonte: China (vários anos) e banco de dados China Comprehensive Statistical Data.

Obs.: 1. Alimentos incluem grãos, óleos vegetais, carnes, ovos, produtos aquáticos, frutas e vegetais.

2. Variação dos preços dos alimentos (eixo da esquerda) – ano anterior = 100.

3. Variação da renda deflacionada pelo Índice de Preço ao Consumidor (IPC) rural (eixo da direita) – preços de 2008.

O ponto relevante é que os preços em alta dos bens agrícolas mostraram uma capacidade importante para estimular a produção e aumentar a renda rural agrícola. A China encontrou, logo no início das suas reformas, uma forma eficiente para atingir ambos os objetivos (aumentar a produção agrícola e a renda do camponês) via preços favoráveis à agricultura, conforme já resumiu antes Oi (1989), garantindo efeito extraordinário sobre a redução da pobreza. O efeito de tal política sobre a desigualdade, como era de se esperar, também é forte, conforme mostra a correlação positiva entre a queda das desigualdades e a alta dos preços dos bens agrícolas (RAVALLION e CHEN, 2007). As políticas de preços em alta pagos ao agricultor, entretanto, não tiveram vida longa na história reformista chinesa, e ficaram circunscritas a três períodos pontuais (1979, 1994 e 2007).

Nos anos recentes, o governo central deu início a mudanças importantes na política fiscal no sentido de buscar promover mais equidade entre zonas rurais e urbanas e aliviar os impostos sobre agricultores, uma forma de reagir à escalada nos conflitos sociais no interior do país. Em paralelo à extinção das taxas escolares para os primeiros nove anos de educação compulsória (e gratuita desde 2007) nas zonas rurais e à criação de um seguro de saúde coletivo (iniciado em 2003), três anos antes do cronograma, em 2006, o governo central anunciou a extinção do imposto agrícola, um dos pilares da construção do “interior socialista”.

O impacto sobre a renda do agricultor, especialmente entre os estratos mais pobres, parece ter sido relevante, especialmente porque o sistema tornou-se menos regressivo e atingiu resultados relevantes no incremento da renda dos grupos inferiores da estrutura distributiva.¹⁵ Para financiar a eliminação do imposto agrícola e a redução na arrecadação, o orçamento central tem expandido expressivamente suas transferências líquidas, que saíram de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1997 para 7% do PIB em 2009.¹⁶ Estes são indícios importantes de reversão do padrão identificado para os anos 1990.

Como será visto na seção 4 deste artigo, as consecutivas altas nos preços dos bens-salário (em 2004, 2007, 2008 e 2010), em conjunto com a abolição dos impostos, parecem ser os principais elementos por trás do recuo na oferta de trabalhadores migrantes e dos aumentos salariais expressivos na costa a partir de 2008. Conforme resume Hung (2009),

da mesma forma como a oferta ilimitada de trabalho na China foi mais uma consequência de políticas públicas que uma condição natural do seu desenvolvimento, a chegada do “*Lewisian Turning Point*” foi mais o resultado das tentativas do Estado de reverter a ênfase urbana anterior que um processo liberado pela mão invisível do mercado.

3.2 Heterogeneidade setorial e distribuição de renda nacional

Desde 2004, quando a distribuição de renda nacional parece, segundo alguns indicadores, ter assumido um padrão de relativa estabilidade, a heterogeneidade setorial da economia chinesa começou a recuar. Como se argumentou, o contraste entre o nível de produtividade agrícola com a produtividade industrial tem sido uma das bases essenciais da crescente concentração da renda. O conceito clássico de heterogeneidade estrutural de Anibal Pinto sugere a existência de desníveis ou descontinuidades radicais de produtividade *per capita* entre as camadas “primitivas”, “médias” e “modernas” da estrutura produtiva dos países industrializados da América Latina. A análise dos autores para a China não vai além da observação setorial (secundário *versus* primário), mas se permite observar a mudança radical de um país que sai de um patamar razoavelmente homogêneo, em termos de produtividade setorial, para um padrão com desníveis equivalentes ao latino-americano.

A razão entre a produtividade primária e secundária, expressa no gráfico 7, uma *proxy* para a heterogeneidade setorial chinesa, mostra que, na breve década de 1980, a redução da heterogeneidade foi acompanhada de melhora na distribuição

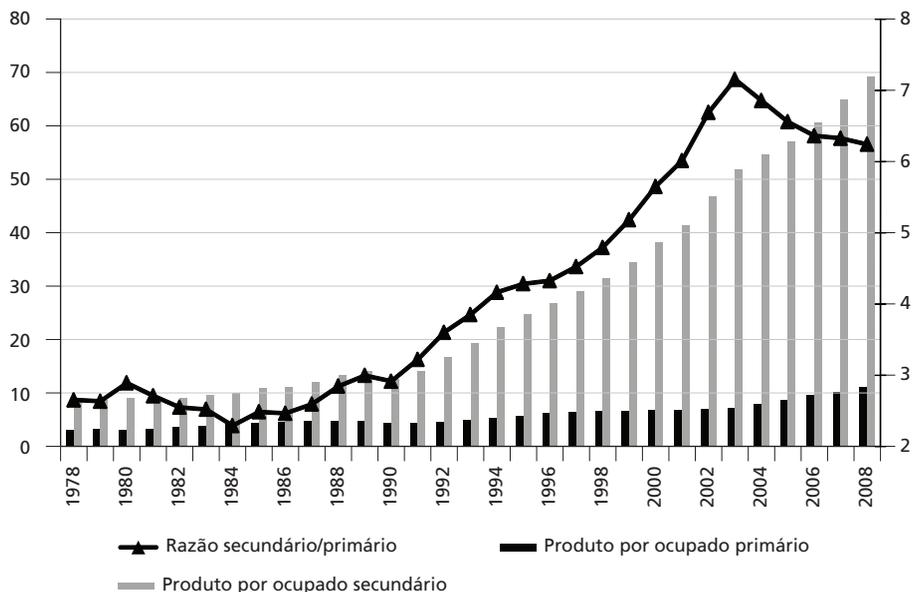
15. Em 2000, antes da reforma, os impostos rurais representavam 17,3% da renda bruta dos agricultores entre os 25% mais pobres, ao passo que entre os 25% mais ricos, os impostos rurais consumiam apenas 3,7% da renda. Após a reforma, em 2004, com a extinção do imposto sobre a agricultura e outras taxas, os impostos rurais entre as famílias entrevistadas representavam, respectivamente, 3,5% e 1,9% da renda destes dois grupos (Tao e Qin, 2007, p. 27).

16. A questão que se abriu na estrutura fiscal chinesa passou a ser a da relação centro-local. Em 2008, o déficit fiscal dos governos provinciais estava em RMB 2 trilhões. O debate nacional parece dividir-se entre a necessidade de aumentar a responsabilidade do centro nos gastos com bens públicos e descentralizar a arrecadação. Ver Wong (2010).

da renda. O período de piora distributiva é exatamente o mesmo do aumento da heterogeneidade. Por fim, a estabilidade dos indicadores de distribuição coincide com a fase de redução da heterogeneidade setorial. Entre 1978 e 1984, o ritmo mais acelerado de crescimento da produtividade primária fez que a relação de produtividade secundária *versus* a primária caísse de 6,93 vezes para 4,32 vezes, a segunda menor distância em 30 anos de reformas. Na segunda metade da década de 1980, a distância entre os dois setores fica razoavelmente estável, chegando ao mínimo de 4,28 vezes em 1990, para, a partir de então, ingressar em um processo rápido de distanciamento. Entre 1990 e 2003, a distância entre a produtividade primária e secundária sobe de 4,28 vezes para 7,16 vezes, estabelecendo-se como um dos elementos fundamentais na expansão do *gap* de renda urbano/rural durante o mesmo período. A melhora na relação de produtividade entre os dois setores, mais favorável ao primário a partir de 2004, caiu para 6,24 vezes em 2008. Esta melhora será um dos componentes responsáveis pela estabilização da relação de renda urbano-rural a partir do mesmo período.

GRÁFICO 7

Heterogeneidade setorial: produtividade real do trabalho nos setores primário e secundário



Fontes: China (vários anos) e banco de dados China Comprehensive Statistical Data, para dados antes de 1985. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em mil yuan, com preços constantes de 2008.

Obs.: 1. O setor primário inclui agricultura, pecuária e floresta. O setor secundário inclui manufatura, produção e oferta de eletricidade, gás e água, mineração e construção.

2. Produto por ocupado no setor primário (eixo esquerdo).¹

3. Produto por ocupado no setor secundário (eixo esquerdo).¹

4. Relação entre os setores secundários e primários (eixo direito).

Também na China, há uma correlação explícita entre desigualdades de renda e heterogeneidade setorial. Quanto maior a distância entre o setor secundário e o setor primário, em termos de produtividade do trabalho, maior a desigualdade nacional. Na primeira metade da década de 1980, o leve recuo neste diferencial de produtividade foi acompanhado por um Gini nacional em baixa. A partir de meados dos anos 1980 até os primeiros anos da década atual, tanto a heterogeneidade da estrutura produtiva quanto das desigualdades crescem exponencialmente. Se os preços apenas não se sustentam como política de longo prazo para elevar a produtividade nominal do setor primário, a redução das desigualdades exige mecanismos de elevação da produtividade real dos setores da camada mais atrasada. Entretanto, conforme se investigou em outros trabalhos,¹⁷ os investimentos públicos e as políticas fiscal e de crédito na China tiveram um viés bastante voltado para as zonas urbanas, especialmente para as grandes cidades da costa, nos anos 1990.

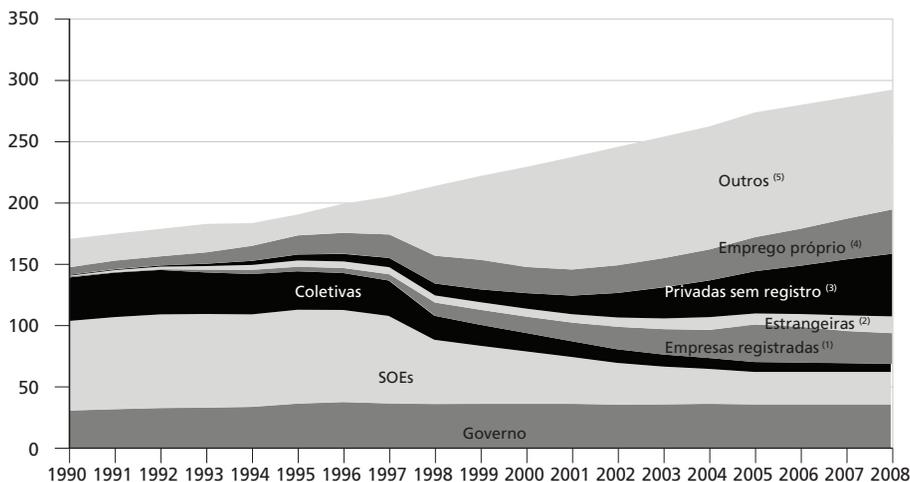
4 A SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO URBANO PÓS-1990 E MIGRAÇÃO

A forte segmentação do mercado de trabalho urbano a partir da década de 1990 tornou-se, em conjunto com a heterogeneidade setorial e com o *gap* urbano-rural, outro pilar fundamental da piora distributiva chinesa nas últimas décadas. A maior mudança institucional do mercado de trabalho chinês (ou o *big bang* das reformas) veio em meados dos anos 1990 com o processo de desmonte do *danwei*,¹⁸ privatizações e demissões em massa no setor público. Tudo acompanhado pelo movimento crescente (e até então novo) de migração. Em 1994, a “tigela de ferro onde todos comiam juntos” é formalmente quebrada, e os trabalhadores foram recategorizados em contratos com prazos definidos. Entre empresas estatais e coletivas, o número de chineses demitidos entre 1993 e 2004 é impressionante: mais de 50 milhões. Nos quatro anos mais intensivos (1996-1999), a média de demissões foi de 7 milhões de pessoas ao ano. Em conjunto, os três formatos públicos de empresas (estatais, TVEs e coletivas urbanas) reduziram sua fatia no emprego urbano total de 81,5% em 1990 para 23,5% no final da primeira década do novo século.

17. Ver Moraes (2011, cap. 4).

18. Unidade de trabalho, na tradução literal, representando o antigo sistema planejado de alocação do trabalho que garantia emprego vitalício a todos, mas que, por seu turno, era caracterizado por uma imobilidade dos trabalhadores quase total.

GRÁFICO 7

Emprego urbano pós-1990 segundo regime de propriedade
(Em milhões de pessoas)

Fonte: Naughton (2007, p. 190) e China (vários anos).

Notas: ¹ Empresas registradas: incluem as empresas registradas como limitadas, *joint-ventures* e de capital aberto.

² Estrangeiras: empresas de capital estrangeiro e de Hong Kong, Macau e Taiwan.

³ Privadas sem registro: pequenos e médios negócios de capital chinês.

⁴ Emprego próprio (*self-employed*): segundo definição do Escritório Nacional de Estatísticas da China (NBS), indivíduo com registro urbano de moradia ou “que tenha residido na zona urbana há muito tempo” e com permissão para desenvolver atividades comerciais ou industriais próprias ou para prestar serviços individuais.

⁵ Outros: não está empregado em nenhum tipo de empresa, organização ou entidade registrada. Cálculo residual baseado no censo demográfico. Em sua maioria, trabalhadores migrantes sem registro.

O principal resultado desse *big bang* no mercado de trabalho foi o crescimento expressivo do emprego informal nas regiões urbanas, que chega a quase metade do emprego urbano. O governo chinês não dispõe de uma definição própria para o setor informal da economia, portanto os pesquisadores fazem seus cálculos próprios. Assumindo uma perspectiva conservadora e considerando trabalho informal apenas aquele que aparece sob a categoria de “outros”¹⁹ e “emprego próprio” para zonas urbanas nos anuários do NBS, a fatia do emprego informal passa de 17% em 1990 para 46% do emprego urbano em 2008. O discurso oficial chinês é de que as privatizações tiveram impacto suave sobre a condição de vida dos trabalhadores, dado que dois terços dos demitidos pelas empresas estatais e coletivas encontraram novos postos de trabalho graças ao dinamismo da economia. Mas o que de fato a maioria encontrou foi, acima de tudo, algum quebra-galho no setor informal.

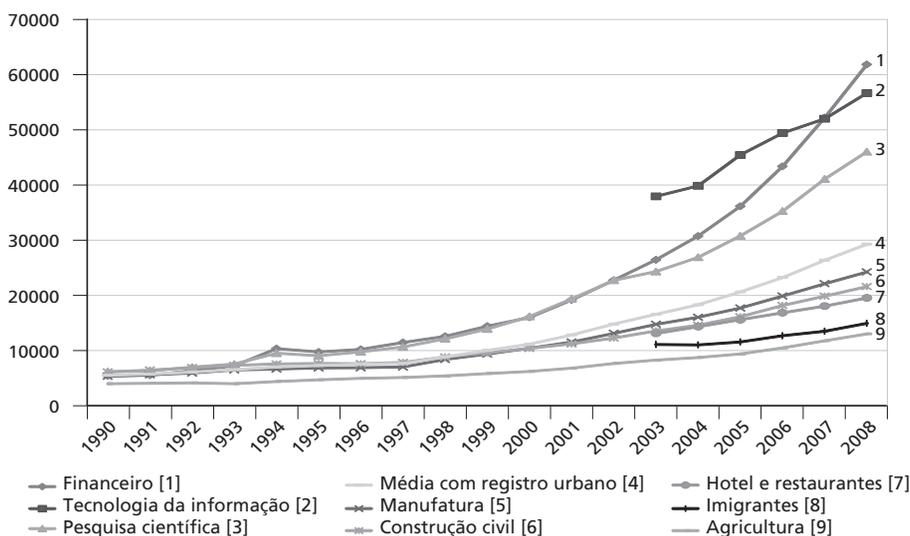
19. Os “outros” são trabalhadores captados pelo censo populacional que não estão envolvidos em nenhuma forma registrada de trabalho. Formalmente, para as secretarias de trabalhos das suas cidades, eles não existem. Em Pequim, por exemplo, eles são os numerosos ambulantes de calçadas, vendedores de alimentos nas ruas, donos das barraquinhas que consertam roupas e bicicletas, babás e trabalhadoras domésticas, e aqueles que transformam suas residências em pequenas lojas de comida, roupas e utensílios. A maior parte é composta de migrantes vindos das zonas rurais e ainda não possui registro.

Chegou-se, portanto, ao final da década de 1990 com o mercado de trabalho chinês cada vez mais parecido com a tipificação dos países subdesenvolvidos populosos: grande fatia de emprego informal, sua maioria de baixa produtividade, baixos salários e com rede precária de proteção social, de um lado, convivendo com as ilhas capitalistas de produtividade e com salários mais elevados, de outro. Tal como se argumentou nas seções anteriores, a expansão da informalidade é uma base essencial da desigualdade de renda, um fenômeno relativamente recente na China.

O que caracteriza o mercado de trabalho chinês é sua dispersão salarial fundamental se dar entre o universo dos trabalhadores formais com registro urbano de moradia e melhor qualificação *versus* os migrantes sem registro, com baixa qualificação e vinculados ao amplo setor informal. A dualidade fundamental do país, expressa no *gap* de renda e de serviços públicos urbano-rural, reproduz-se no microcosmo do mercado de trabalho urbano nos *gaps* entre moradores urbanos *versus* migrantes sem registro, e no trabalho qualificado *versus* o não qualificado. O gráfico 8 mostra um crescimento real expressivo dos salários urbanos dos setores formais na última década, mas estes dados *não* captam as remunerações da maioria dos trabalhadores migrantes sem registro, assinaladas separadamente.²⁰ A remuneração média do migrante sem registro em 2008 – RMB 13.872 – era menos da metade daquela conseguida, na média, por um trabalhador com registro urbano, representando 47,5% do salário médio urbano.

GRÁFICO 8

Salários por setor/ramo de atividade e migrantes sem registro
(Em yuan, média anual)



Fonte: China (vários anos) e Knight, Deng e Li (2010) para dados sobre migrantes.

20. Para uma discussão sobre as limitações dos dados oficiais sobre salários na China, ver Morais (2011, p. 136-137).

O migrante sem registro urbano é uma classe muito particular e numerosa na estratificação social chinesa. São muitos os trabalhadores migrantes vivendo sem registro nas cidades chinesas no final da primeira década do século – as diferentes estimativas oscilam em torno de 170 milhões de pessoas. Eles ocupam o mais baixo nível da hierarquia de classes urbana em inúmeros aspectos: rendimento, educação, serviços públicos, moradia e sociabilização. Não é todo migrante que vive sem registro. A condição é válida, especialmente, para os não qualificados que trabalham em fábricas, restaurantes, canteiros de obras, serviços de entrega, limpeza doméstica, coleta de lixo, salões de beleza e massagem e bordéis. Ao contrário dos migrantes qualificados, que saem das suas cidades no interior para estudar nas universidades e para ocupar postos de trabalho qualificados, e, facilmente, alteram seu *hukou* (registro de moradia) de rural para urbano, os *waidiren* (“gente de fora”) têm muito mais dificuldade em fazê-lo. Eles não apenas compõem o nível mais baixo da hierarquia de remunerações do mercado de trabalho urbano chinês como têm acesso precário a todos os serviços sociais nas cidades, incluindo educação básica para os filhos, serviços de saúde e previdência.

Os migrantes sem registro, segundo as pesquisas empíricas, são jovens, de baixa qualificação e com jornadas de trabalho bem mais extensas que o permitido por lei. Em 2002, segundo levantamento de Li (2008), baseado nos dados do China Household Income Project (CHIP Project), 45% dos migrantes sem registro tinham entre 16 anos e 25 anos. Nacionalmente, segundo a mesma fonte, 30% trabalham na manufatura, 23% na construção civil e 22% em restaurantes, serviços e comércio (os demais aparecem na categoria “outros”). Em termos de educação, 65% tinham concluído apenas o ensino básico (nove anos de ensino obrigatório), contra 12% com o ensino médio completo (12 anos de estudo) e apenas 5% tinham ensino profissional ou acima. O número de horas trabalhadas é maior que o oficialmente permitido e acima da média de trabalho dos moradores urbanos. Oitenta e um por cento trabalhava sete dias por semana (contra cinco dias definidos por lei) e apenas um quarto trabalhava o total de oito horas legais. Trinta e quatro por cento cumpria jornadas diárias de nove horas a dez horas por dia, contra 25% com jornadas entre 11 horas e 12 horas.

Sua ligação com as zonas rurais – seja porque uma parte da família ainda permanece ou porque ainda possui, legalmente, o direito de uso da terra – é muito mais forte que em outros países subdesenvolvidos. Knight e Yueh (2009) concluem que ainda que a competição entre os dois grupos (trabalhadores urbanos com e sem registro) possa estar crescendo, migrantes continuam tendo oportunidades de trabalho limitadas nas empresas formais. Com base em pesquisas qualitativas e entrevistas, os autores detectaram que os dois grupos são substitutos imperfeitos no mercado de trabalho, em larga medida porque os residentes urbanos não aceitam as condições de trabalho dos postos ocupados por migrantes sem

registro. Isto explica o motivo de o comportamento dos salários dos residentes urbanos ter evoluído de maneira razoavelmente descolada dos salários dos migrantes. No caso destes últimos, seu salário depende, mais proximamente, das remunerações possíveis nas zonas rurais. Isto sugere que, em função da precariedade dos mecanismos institucionais de proteção dos baixos salários – como o salário mínimo –,²¹ a hipótese de Lewis de que o rendimento no setor de subsistência influencia os salários de base da economia moderna é especialmente forte na China de hoje.

5 SUMÁRIO DAS CONCLUSÕES

Neste artigo, buscou-se oferecer um diagnóstico alternativo às abordagens convencionais que percebem a piora distributiva chinesa como resultado invariável do crescimento econômico ou como resultado de imperfeições no mercado de trabalho. Argumentou-se que a remuneração do trabalhador rural vinculado à agricultura de base, voltada exclusivamente ao mercado interno, influencia diretamente o salário urbano nas atividades informais e indiretamente (em função da maior ou menor institucionalização das relações de trabalho) sobre os salários do setor moderno. Portanto, a distribuição de renda em geral tende a melhorar quando a produtividade e a renda agrícola sobem alinhadas com a produtividade do conjunto da economia ou quando, por meio de preços de transferência, o governo busca compensar este diferencial.

Assim, o grau de desenvolvimento do universo agrícola na China é um dos determinantes fundamentais do perfil distributivo do país. Observou-se que o contraste entre o nível de produtividade agrícola com a industrial foi uma das bases essenciais da intensa concentração de renda até meados dos anos 2000. A relativa estabilidade nos indicadores de distribuição nos últimos anos, por seu turno, é uma resposta à redução na heterogeneidade setorial desde então.

O reflexo no mercado de trabalho urbano destas discontinuidades entre as camadas produtivas é especialmente evidente no caso chinês por conta da radical segmentação – em termos de remunerações, qualificações e de condições de vida – entre o trabalhador com registro urbano e o migrante sem registro. A vinculação

21. O salário mínimo (SM) nasceu em 1994 na China, mas era praticamente ignorado nacionalmente. Foi em 2004 que o Ministério do Trabalho e Emprego introduziu regulações a fim de tentar tornar o SM efetivo. Definiu-se, naquele ano, uma complicada política de reajuste que passou a elevar o SM pelo menos a cada dois anos, segundo métodos distintos e escolhidos pelas próprias províncias. As características fundamentais do SM na China são, portanto: i) seu elevado grau de variação nacional; e ii) o fato de os migrantes sem registro serem pouco afetados. Em 2009, os SMs variavam de RMB 1 mil a RMB 580 por mês dependendo da província. Esta alta variação e os mecanismos locais de reajuste fazem, evidentemente, que o impacto da política de SM não seja uniforme nacionalmente. No que se refere aos migrantes sem registro, além de as indústrias ou serviços classificados como “emprego próprio” e “outros” não sofrerem fiscalização trabalhista, parece ser relevante a fatia de trabalhadores que ganham abaixo do mínimo também entre as grandes empresas de capital estrangeiro e *joint-ventures*. As greves de 2010 no Sudeste da China mostraram que um dos mecanismos mais corriqueiros das grandes empresas é registrar os trabalhadores migrantes como *trainees*, para os quais não há SM exigido.

deste último com o universo rural é ainda mais forte na China que em outros países em desenvolvimento por conta da manutenção do *hukou* rural. Desse modo, a elevação dos salários de base e a melhora distributiva no país passam, necessariamente, pela modernização rural e pelo incremento dos rendimentos no campo.

REFERÊNCIAS

- CHEN, Z.; ZHOU, Y. **Income distribution during system reform and economic development in China: the status and trend of income inequality of Chinese residents.** Nova York: Nova Science Publishers, 2005.
- CHEN, J. *et al.* **The trend of the Gini coefficient of China.** Manchester: Brooks World Poverty Institute/University of Manchester, Jan. 2010. (Working Paper Series, n. 109).
- CHINA. National Bureau of Statistics of China. **China Statistical Yearbook.** Beijing: Statistics Press, vários anos. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/#>>.
- GALBRAITH, J. Inequality and economic and political change: a comparative perspective. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 28 June 2010.
- HUANG, Y. **Capitalism with Chinese characteristics: entrepreneurship and the state.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- HUNG, H.-F. America's head servant? The PRC's dilemma in the global crisis. **New Left Review**, n. 60, p. 5-25, 2009.
- KHAN, A.; RISKIN, C. Inequality and poverty in China in the age of globalization. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- KEIDEL, A. **China's economic fluctuations: implications for its rural economy.** Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2007. (Final Report).
- _____. **China's economic rise: fact and fiction.** Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2008. (Policy Brief, n. 61).
- KNIGHT, J.; YUEH, L. Segmentation or competition in China's urban labour market? **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, p. 79-94, 2009.
- KNIGHT, J.; DENG, Q.; LI, S. **The puzzle of migrant labour shortage and rural labour surplus in China.** Oxford: Department of Economics/University of Oxford, 2010. (Discussion Paper Series).
- LEWIS, A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School of Economics and Social Studies**, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

_____. **The evolution of the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 1977.

_____. The dual economy revisited. **The Manchester School of Economics and Social Studies**, v. 47, n. 3, p. 211-229, 1979.

LI, S. **Rural migrant workers in China**: scenario, challenges and public policy. Geneva: Policy Integration and Statistics Department; International Labour Office, 2008. (Working Paper, n. 89).

LOPEZ, J. Income distribution in Latin America: theoretical considerations and Mexico's experience. **Économie Appliquée**, v. 58, n. 3, p. 81-104, 2005.

LU, D. Rural-urban income disparity: impact of growth, allocative efficiency, and local growth welfare. **China Economic Review**, v. 13, p. 419-429, 2002.

MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 24, p. 238-257, 2004.

MORAIS, I. **Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, mar. 2011.

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

OI, J. **State and peasant in contemporary China**: the political economy of village government. Berkeley: University of California Press, 1989.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A verdadeira riqueza das nações**: caminhos para o desenvolvimento humano. 2010. (Relatório de Desenvolvimento Humano). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>>.

PINTO, A. Natureza e implicações da 'heterogeneidade estrutural' da América Latina. In: BIELCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2.

RAVALLION, M.; CHEN, S. How have the world's poorest fared since the early 1980s? **World Bank Economic Observer**, v. 19, n. 2, p. 141-169, 2006.

_____. China's (uneven) progress against poverty. **Journal of Development Economics**, v. 82, p. 1-42, 2007.

RANIS, G.; ORROCK, L. Latin American and east Asian Nics: development strategies compared. In: DURÁN, E. (Ed.). **Latin America and the world recession**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

RISKIN, C. **China's Political Economy**: the quest for development since 1949. Oxford: Oxford University Press, 1987.

RISKIN, C.; ZHAO, R.; LI, S. **China's retreat from equality**: income distribution and economic transition. Armonk: M.E. Sharpe, 2001.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 2, p. 238-256, 2004.

TAO, R.; QIN, P. How has rural tax reform affected farmers and local governance in China? **China & World Economy**, v. 15, n. 3, p. 19-32, 2007.

WAN, G. **Inequality and growth in modern China**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WANG, X. **Income inequality in China and its influencing factors**. WIDER-UNU/United Nations University, Nov. 2006. (Research Paper, n. 2006/126).

WONG, C. Fiscal reform: paying for the harmonious society. **China Economic Quarterly**, v. 14, n. 2, p. 20-26, 2010.

WORLD BANK. **World development indicators**. [s.d.]. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>. Acesso em: jan. 2011.

XIA, Q. **The pattern and evolution of poverty in rural China**: 1988-2002. Peking University, 2009. (Research paper from the School of Economics).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MEDEIROS, C. China entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **O ciclo recente de crescimento chinês**: rivalidade e complementaridade com a economia americana. *In*: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA, Rio de Janeiro, UFRJ, 5-6 out. 2009.

GOVERNANÇA SUPRANACIONAL: UM DESAFIO PARA A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS RESILIENTES E DA PAZ

David Sogge*

Em lugares problemáticos, o trabalho vital de construção da paz e de Estados resilientes continua sendo desfeito pela fraca e distorcida governança em âmbito supranacional. Fluxos transnacionais de armas, narcóticos, pessoas, mercadorias perigosas e especialmente dinheiro influenciam decisivamente quem recebe o que, quando e como. A má distribuição de riqueza e de poder resultante pode mutilar as capacidades do Estado, corromper a política, deslegitimar lideranças e alimentar conflitos destrutivos. No entanto, apesar da alta prioridade dada aos Estados frágeis, as abordagens ocidentais e multilaterais não estão tomando estas questões inteiramente em consideração. Como resultado, há uma falta de coerência e de eficácia nos esforços de construção da paz e do Estado, os quais podem ser, inclusive, contraproducentes.

Este artigo discute a governança e a autoridade pública supranacional em cinco áreas temáticas: *i)* sistemas financeiros; *ii)* segurança e armas de pequeno calibre; *iii)* migração; *iv)* indústrias extrativistas; e *v)* mercadorias nocivas. O controle público em todas as cinco é fraco, apesar de algumas iniciativas em governança supranacional apresentarem resultados promissores. Para cada área temática, o artigo delinea os atuais sistemas ou “regimes jurídicos” internacionais de regras e sua aplicação, os interesses que os orientam ou bloqueiam, e os déficits resultantes na supervisão democrática, na coerência e no cumprimento.

Em todas as áreas temáticas, os problemas se manifestam de forma complexa e variam de acordo com o contexto. Para abordá-los, não há padrões disponíveis; deve-se prestar atenção aos contextos específicos e à elaboração de abordagens para adequá-los à situação. Ao mesmo tempo, um estudo comparativo mais detalhado pode produzir denominadores comuns e regras gerais. O artigo identifica alguns fatores comuns na governança supranacional que podem agravar a fragilidade do Estado ou melhorar sua resiliência. Uma questão que merece especial atenção é a atual arquitetura financeira global – fator central em todas as cinco áreas temáticas.

O artigo conclui sugerindo modos pelos quais a autoridade pública supranacional pode ser mais bem desenvolvida, a fim de promover a resiliência do Estado e a construção da paz.

Palavras-chave: governança global, regulamentação supranacional, fragilidade política-Estado, prevenção de conflitos, reconstrução pós-conflito.

SUPRA-NATIONAL GOVERNANCE: A CHALLENGE TO BUILDING RESILIENT STATES AND PEACE¹

In troubled places, the vital work of building peace and resilient states continues being undone by weak and distorted governance at supra-national levels. Transnational flows of weapons, narcotics, people, hazardous goods and especially money, decisively influence who gets what, when and how. Resulting mal-distributions of power and wealth can cripple state capacities, corrupt politics, delegitimize leadership and feed destructive conflict. Yet despite the high priority they give to fragile states, Western and multilateral approaches are failing to take these issues fully into account. As a result, peacebuilding and statebuilding efforts lack coherence and effectiveness; they can even be counter-productive.

* Pesquisador independente, vivendo em Amsterdã, afiliado ao Instituto Transnacional. Pesquisador do Centro Norueguês para a Construção da Paz (NOREF).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

This paper discusses supra-national governance and public authority in five issue areas: financial systems, security/small arms, migration, extractive industries and obnoxious goods. Public control in all five is weak, although a few initiatives in supra-national governance are showing promise. For each issue area, the paper outlines existing international rule-and-enforcement systems or 'regimes', the interests steering or blocking them, and the resulting deficits in democratic supervision, coherence and compliance.

In all issue areas, problems manifest themselves in complex ways, and vary according to context. In addressing them, no blueprints are at hand; indeed attention must be paid to specific settings and to crafting approaches to fit them. At the same time, closer comparative study can yield common denominators and rules-of-thumb. The paper identifies some common factors in supra-national governance that can worsen state fragility or improve state resilience. One meriting particular attention is today's global financial architecture -- a central factor in all five issue areas.

The paper concludes by suggesting ways in which supra-national public authority may be better developed in order to promote state resilience and peacebuilding.

Keywords: global governance, supranational regulation, fragile states, conflict prevention, post-conflict reconstruction.

JEL: F50

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 123-154 [2011].

1 INTRODUÇÃO

Em lugares problemáticos, o trabalho vital de construção da paz e de Estados resilientes continua sendo desfeito pela fraca e distorcida governança em âmbito supranacional. Muitos fluxos globais de mercadorias, pessoas e dinheiro não têm controle público efetivo. Alguns fluxos desregulamentados – como o comércio global de narcóticos – rotineiramente frustram a emergência de Estados e sociedades resilientes. A falta de controle sobre tais fluxos ajuda a deslegitimar o Estado e a vida política, dando início ao conflito destrutivo. A investigação sobre tráfico de drogas, armas, pedras e metais preciosos, petróleo, resíduos perigosos e mão de obra migrante começou a lançar luz não apenas sobre as possibilidades, mas também sobre as armadilhas da construção da autoridade pública supranacional. Ainda menos claros são os circuitos financeiros, especialmente por meio de jurisdições sigilosas. Estes sistemas volumosos, embora obscuros, são essencialmente construções de direito e política, cujo propósito é esconder a riqueza e como esta foi adquirida. Servem aos ditadores e aos traficantes em países de baixa renda, embora os principais beneficiários estejam em países ricos. O valor anual estimado dos fluxos ilícitos de países não pertencentes à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para jurisdições ricas, desde 2000, aproxima-se de 1 trilhão de dólares – um valor que ultrapassa muitas vezes o de todos os fluxos provenientes de países ricos para os pobres, incluindo a ajuda externa e o investimento privado (KAR e CURCIO, 2011).¹ Estes fluxos de pobres para ricos, e o sigilo legalizado que os protege, representam perversões graves da governança global. O seu efeito líquido é enfraquecer ou anular

1. China, Rússia e os exportadores de petróleo do Oriente Médio são responsáveis por grande parte desses fluxos, embora os fluxos de países menos resilientes, como a Nigéria, o Egito e a Costa do Marfim, foram substanciais, certamente na proporção de seus rendimentos totais nacionais.

os esforços dos doadores e dos cidadãos na promoção do crescimento equitativo, dos Estados resilientes, da política responsiva e da paz.

A despeito de sua importância, os fluxos supranacionais e o modo de controlá-los têm recebido pouca atenção dos formuladores de políticas que abordam a fragilidade e a construção da paz.² Em vez disso, a comunidade política tem limitado sua atenção principalmente aos níveis territoriais. Suas explicações são limitadas a narrativas como aquelas acerca de “elites gananciosas”. Mas tais perspectivas ignoram o arcabouço maior, especialmente os sistemas de incentivos e os colaboradores externos, explicando por que as elites se comportam como o fazem. Tais incentivos, incluindo o consumo conspícuo e o acesso aos meios de repressão interna, moldam as preferências da elite e influenciam suas práticas. Seria notável se as elites, como atores que fazem escolhas racionais, ignorassem tais elementos. Só muito recentemente, os estudos para a formulação de políticas em geral começaram a produzir indicações como as seguintes, escritas em 2010 para a Direção de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE:

Os doadores precisam concentrar muito mais atenção nas formas como suas intervenções e comportamento afetam indiretamente os incentivos das elites políticas e econômicas para se engajar na construção do Estado. Em particular, devem se concentrar em um pequeno número de iniciativas estratégicas globais fundamentais para a regulação de fluxos financeiros globais, receitas do petróleo e comércio de narcóticos, e em ações para controlar a evasão fiscal, lavagem de dinheiro, corrupção, financiamento do terrorismo e fluxos de dinheiro relacionados com redes criminosas internacionais, com vistas a limitar o acesso das elites e grupos de oposição, em Estados frágeis, a rendimentos não salariais (OECD, 2010a, p. 56).

Colocado nesses termos claros, tal conselho representa um avanço. Entre os maiores méritos de tais medidas, os Estados doadores têm poderes diretos e imediatos e são responsáveis por sua implementação. Os governos dos países ricos podem hoje, efetivamente, fazer escolhas concretas para deixar de causar danos em lugares frágeis. Este artigo assinala algumas medidas concretas em matéria de direito e de ação pública. Mas ações deste tipo geralmente têm sido irregulares e fracas. Há um histórico de negligência. A investigação, a elaboração de regras e a ação pública sobre estas questões têm ficado para trás.

Como podem os doadores e a comunidade política de construção da paz começar agora a tratar a governança supranacional como um *elo perdido* na construção da resiliência do Estado e da paz? Alguns circuitos globais estão se tornando

2. Não há menção – no máximo, breves alusões – a fluxos globais nos seguintes documentos-chave: OECD (2005; 2006) e World Bank (2005). Um estudo recente de 100 páginas da literatura política (Dom, 2009) não faz qualquer referência sobre os fluxos transnacionais ou outros fatores externos de fragilidade. Formuladores de política entrevistados em 2009 em seis terras “frágeis” quase não prestaram atenção aos fatores externos ou à sua governança, segundo a OCDE (OECD, 2010c). Muito recentemente, no entanto, o Banco Mundial começou a prestar um pouco mais de atenção a estas questões, como em World Bank (2011).

alvos dos *regimes jurídicos* transnacionais de pleno direito – ou seja, conjuntos de regras, normas e procedimentos, implícitos ou explícitos, em torno do qual o comportamento dos atores principais deve convergir em determinadas áreas das relações internacionais. Dependendo do seu alcance e apoio político, regimes jurídicos receptivos às demandas do público podem ajudar a combater os fatores de fragilidade. É claro que algumas normas internacionais, como aquelas para a inspeção nuclear, são de pouca relevância aqui. Outras, como as que fomentam jurisdições sigilosas, são totalmente relevantes, embora permaneçam resistentes à mudança real. Apesar dos discursos sérios sobre a coerência, as políticas ocidentais que orientam o comércio, a segurança e a ajuda externa ainda não abordam os sistemas transnacionais, obstruindo a resiliência e a paz. A seção a seguir esboça alguns elementos dos regimes jurídicos de governança global em relação a cinco áreas temáticas.

2 DESAFIOS EM CINCO ÁREAS TEMÁTICAS

A governança supranacional pode afetar a resiliência do Estado e a construção da paz, para melhor ou para pior. Para ilustrar esta proposição, esta seção discute cinco áreas temáticas. O objetivo não é esgotar os temas; omitem-se alguns assuntos importantes, tais como narcóticos, tratados de comércio, ajuda externa e mudanças climáticas. Não se pretende fazer um inventário, mas investigar padrões e, assim, iluminar problemas. Questões de governança e autoridade pública supranacional em cada área temática são discutidas em termos de três tipos de déficits, listados a seguir.³

- 1) Déficit democrático: no lado do insumo (*input*), os cidadãos não têm conhecimentos adequados e voz eficaz sobre regimes jurídicos ou sobre aqueles encarregados por sua implementação; no lado do resultado (*output*), as realizações efetivas das preferências do público são insuficientes e/ou não são devidamente consideradas.
- 2) Déficit de coerência: as regras mal se alinham a outras regras e políticas, ou até mesmo as contradizem, tanto dentro das jurisdições quanto entre estas.
- 3) Déficit de cumprimento: as regras não são observadas porque os mecanismos de aplicação não dispõem de capacidade, legitimidade, alcance, autonomia política e poder de sanção.

Esses déficits diferem não apenas entre áreas temáticas, mas também entre diferentes lugares, culturas e períodos históricos. Geralmente, se manifestam na interação entre interesses e atores situados em contextos frágeis e Estados poderosos. Dado o po-

3. Neste artigo, o termo déficit se refere a uma condição na qual o desenho ou o desempenho de instituições legítimas não conseguem atender às expectativas mínimas ou a normas baseadas em princípios e práticas amplamente aceitos e testados.

der assimétrico, sobretudo nos sistemas financeiros, de segurança e de ajuda externa, a ênfase aqui recai sobre as responsabilidades dos atores ocidentais, públicos e privados. Estas figuras poderosas têm sido os principais arquitetos e construtores dos atuais regimes jurídicos supranacionais. No entanto, a crescente força econômica e política de alguns Estados não ocidentais está fazendo com que fique mais próximo o dia em que os monopólios ocidentais sobre as normas e as regras internacionais terão fim. Por isso, alguns regimes legais supranacionais podem enfrentar deserções e perda de legitimidade; novos “clubes” regionais ou ideológicos podem formar a base de regimes jurídicos concorrentes, em vez de regimes universais. As posições indianas, chinesas e russas em relação a acordos climáticos globais são apenas uma instância dos desafios emergentes na governança global. Em muitas questões, classes políticas e empresariais, em locais frágeis, já não estão mais restringindo suas atenções a interlocutores norte-americanos ou europeus, mas lidando com uma gama mais ampla de atores oficiais e não estatais. Como resultado, países mais fracos podem ganhar poder de negociação; não obstante, novos e melhores arranjos que reduzam os riscos de fragilidade e construam resiliência não estão garantidos.

As temáticas selecionadas para atenção, aqui, têm relevância e impacto, de diferentes maneiras, em lugares diferentes. Não há nem o diagnóstico uniforme, nem a cura única para todos estes déficits. A atenção especial às circunstâncias específicas de, problemas, atores, interesses e regimes jurídicos supranacionais sendo ou não construídos, pode produzir *insights* mais úteis.

2.1 Circuitos financeiros

2.1.1 Agrupamento de problemas

Fluxos descontrolados de dinheiro podem ser os principais fatores de fragilidade. A excepcional riqueza acumulada no exterior por autocracias na Tunísia e no Egito ajudou a atizar a indignação pública contra estas dinastias reinantes, culminando com sua derrubada em 2011. As jurisdições sigilosas são os principais pilares de apoio para “narcoestados” e para os traficantes de bens e serviços ilícitos, para os quais a fragilidade do Estado oferece muitas vantagens.

As repercussões para o desenvolvimento equitativo e a estabilidade política geralmente impactam três campos sobrepostos: *i*) medidas monetárias, como quando a escassez de liquidez eleva as taxas de juros ou quando o capital desloca-se para atividades especulativas de curto prazo, deixando atividades produtivas e geradoras de emprego carentes de financiamento; *ii*) medidas fiscais, tais como quando quedas de receitas reduzem os gastos do governo em serviços públicos, proteção social e infraestrutura, ou quando o rendimento é redistribuído para os mais ricos por meio de impostos e endividamento adicional; e *iii*) em termos da balança de pagamentos, – por exemplo, quando a escassez de divisas conduz a

uma maior austeridade pública, à perda da soberania e à redistribuição de renda e riqueza para os mais ricos.

Acompanhando e muitas vezes ajudando a conduzir tais deslocamentos, está a militarização, o aumento da criminalidade e o crescimento explosivo da economia informal. Interesses financeiros e politicamente bem conectados não somente conduzem os fluxos financeiros, mas também formam as regras que incentivam e escondem estes fluxos, garantindo que escapem à justiça fiscal. Como estes circuitos raramente prejudicam – frequentemente, beneficiam – interesses financeiros e políticos nos países mais ricos, tendem a ser mantidos fora das agendas públicas e permanecem pouco investigados. Os relatos de jornalistas sobre a evasão fiscal dificilmente aparecerão nas páginas de jornais cujos proprietários se beneficiam dos paraísos fiscais. Hoje, no entanto, como os governos da OCDE buscam maneiras para reduzir a incoerência de suas políticas externas e econômicas, os circuitos paralelos estão finalmente ganhando atenção oficial, já há muito necessária.

2.1.2 Atores e interesses

A financeirização dos sistemas de mercado começou a se acelerar no final dos anos 1970, conforme a intermediação por meio de bancos, corretoras, fundos de investimentos especulativos (*hedge funds*), empresas imobiliárias e de seguros passou a desempenhar um papel fundamental na engenharia capitalista. Estes agentes capturam excedentes financeiros de economias ocidentais, mas principalmente não ocidentais, extraindo rendimento delas. A arquitetura deste novo poder global cresceu graças às regras e às instituições nacionais e supranacionais. Aquelas surgiram de uma intervenção oficial, mas nem sempre por meio de políticas transparentes. Autoridades financeiras multilaterais – ostensivamente, funcionários públicos internacionais – adotaram as preferências das corporações financeiras privadas ocidentais como suas próprias políticas.⁴ Jurisdições sigilosas e os sistemas bancários paralelos têm tido resultados significativos. Hoje, porém, em face da crise fiscal, os paraísos fiscais passaram a ser acusados por órgãos oficiais de contribuir para a anarquia financeira mundial. No entanto, apesar da clara evidência de que drenam as receitas públicas, deslegitimam os governos e fomentam o crime em grande escala, há uma acordada resistência em fechá-los.⁵ Enquanto isso, em contextos frágeis como o Afeganistão e a maior parte da África Subsaariana, as instituições financeiras internacionais (IFIs) e os doadores têm se esforçado para reconfigurar os Estados em torno de bancos centrais e ministérios da fazenda fortes e bem equipados em termos de pessoal. Suas políticas conver-

4. Por exemplo, o FMI tende a defender o setor financeiro dos EUA. Tais vieses lesaram as habilidades do FMI de prever e reagir à crise econômica mundial, desencadeada em 2007. Essas conclusões aparecem em um relatório realizado pela unidade de avaliação interna do FMI (IEO, 2011).

5. Ver, por exemplo, Palan, Murphy e Chavagneux (2010) e Shaxson (2011).

gem para normas alinhadas com a “financeirização” da economia global de hoje e de seus regimes jurídicos correspondentes.

2.1.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

As regras e as normas que governam os fluxos de capitais, as taxas de câmbio, a tributação, os mercados financeiros e a dívida externa tomaram forma ao longo de décadas, assim como uma série de convenções e órgãos para fiscalizar e fazer cumprir as regras. Entre os princípios fundadores desta “arquitetura financeira global” está a norma de que a mobilidade do capital não deve ser obstruída. O resultado é que o ganho financeiro de curto prazo tem precedência sobre a equidade e a estabilidade social, política ou ambiental de longo prazo. Em muitos lugares de baixa renda, há evidências de que este regime jurídico supranacional tem contribuído para o crescimento econômico lento, volátil e, especialmente, desigual. Afetou a resiliência do Estado por meio de um dos seus principais sub-regimes legais: jurisdições sigilosas globais, facilitando os fluxos ilícitos e a evasão fiscal. Contrariamente ao que se imagina sobre malas cheias de dinheiro, o principal mecanismo para retirar o capital das economias mais frágeis é por meio da fixação incorreta dos preços (*mispricing*) de bens e serviços pelas empresas; um veículo, em grande parte, legalizado e comum para evadir e evitar taxas e impostos.⁶ Outros sub-regimes jurídicos incluem esforços para conter a lavagem de dinheiro⁷ e condicionalidades políticas que reduzem o rendimento para o Estado, especialmente em países de baixa renda,⁸ reduzindo, assim, os serviços públicos, apesar dos custos para a legitimidade do governo.

2.1.4 Déficits democráticos

No lado do insumo (*input*) da formulação de políticas, os poderes dos agentes, cidadãos e seus representantes nacionais eleitos são limitados. Direitos de voto, sigilo e demais normas vigentes no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial, nos bancos regionais de desenvolvimento e nas agências especializadas, como o Fórum de Estabilidade Financeira, pendem fortemente em direção aos interesses financeiros dos países ricos da OCDE. O acesso à informação é assimétrico e, muitas vezes, não transparente, estabelecendo limites à governança econômica

6. “A avaliação incorreta das operações comerciais (*trade mispricing*) refere-se ao superfaturamento deliberado das importações ou subfaturamento das exportações, geralmente com a finalidade de evasão fiscal (...). A avaliação incorreta das operações comerciais (*trade mispricing*) é um canal importante pelo qual os lucros das empresas são transferidos de países em desenvolvimento aos bancos dos países desenvolvidos e os paraísos fiscais. De fato, pelo menos metade do 1 trilhão de dólares americanos em fluxos financeiros ilícitos anuais podem ser atribuídas a este canal” (Hollingshead, 2010).

7. As fraquezas do atual regime antilavagem de dinheiro ofuscam seus pontos fortes. Ver, por exemplo, Arnone e Padoan (2008, p. 361-386).

8. Sobre as perdas maciças de receitas sofridas pelos Estados mais pobres devido a condicionalidades de ajuda que exigem a redução dos impostos sobre os fluxos externos, ver Baunsgaard e Keen (2005).

mais equitativa. Além disso, os interesses privados exercem um poder crescente sobre a regulação e a governança econômica em geral; direito privado e fóruns privados de governança global estão avançando em detrimento do controle público. A resistência política dos defensores do setor financeiro tem sido poderosa e eficaz. Por estas razões, políticos experientes falam da “captura” das instituições públicas nacionais e internacionais por interesses financeiros.⁹

2.1.5 Défis de coerência

A arquitetura global financeira de hoje mostra déficits importantes de coerência. Estes se manifestam em enormes fluxos financeiros de lugares pobres, sedentos de capital, a lugares ricos, abundantes em capital. Em termos de teoria econômica convencional, isto é equivalente à água que flui para cima. As políticas oficiais que sustentam a arquitetura financeira, como os acordos bancários de Basileia (1988, 2004 e 2010), concedem vantagens justamente para as instituições financeiras que apresentam os maiores riscos para a estabilidade financeira. As elites políticas preferem gastos restritos do setor público, defendendo mais austeridade durante as crises econômicas e menos austeridade em tempos de expansão. Estas políticas pró-cíclicas geram limitações ao crescimento e um quadro de volatilidade que vai rapidamente da expansão ao colapso. Assim, as elites incentivam ainda mais a concorrência e as soluções individuais, em vez de fomentar mecanismos coletivos de bens públicos que protegem as economias frágeis contra a volatilidade e as perdas.

As jurisdições sigilosas, também denominadas centros financeiros *offshore*, são resultado de políticas deliberadas adotadas pelos governos americano e britânico, bem como por outros governos ocidentais. Muitos destes centros surgiram por meio de procedimentos formais de governo e estão consagrados na lei. É por isso que o Serviço de Pesquisa do Congresso, órgão criado pelo Congresso dos EUA, concluiu que “Porque boa parte da perda de receita fiscal corporativa se origina de atividades que são legais ou parecem ser, é difícil abordar estas questões a não ser com mudanças na legislação tributária” (CRS, 2009, p. 22). No entanto, em face de tal incoerência, apenas algumas agências com foco no desenvolvimento e em Estados frágeis prestam atenção a estas questões vitais.¹⁰

2.1.6 Défis de cumprimento

O cumprimento das regras financeiras acarreta poucos problemas para atores poderosos, pois eles geralmente ajudam a elaborar as regras, ou influenciam fortemente sua aplicação. Exemplificando a abordagem de instrumentos “quase legais”

9. Entre os que defendem tal ponto de vista está o ex-economista-chefe do FMI, Simon Johnson, que descreveu essa captura em artigos (Johnson, 2009; 2010).

10. O governo norueguês tem mostrado mais disposição para investigar essas questões que outros membros da OCDE. Ver Commission on Capital Flight from Poor Countries (2009) e Heggstad e Fjeldstad (2009).

(*soft law*), elaborados pelas corporações financeiras, estão os Princípios Wolfsberg Contra a Lavagem de Dinheiro (2000) e os Princípios do Equador (2003), sobre os aspectos ambientais e sociais dos empréstimos aos projetos. Estes princípios apontam para direções positivas, mas permanecem apenas como declarações de intenção, faltando-lhes os meios de coerção ou de cumprimento, tal como proposto pelos grupos de pressão que haviam tomado a iniciativa.¹¹ De fato, pesquisas recentes sugerem falhas contínuas para cumprir com regimes jurídicos oficialmente acordados, como o promovido pela Convenção da OCDE (1997) sobre o suborno (HEIMANN e DELL, 2010). Em face de uma poderosa coalizão de atores, o regime jurídico atual de combate à lavagem de dinheiro, incluindo a Força Tarefa de Ação Financeira da OCDE (1989) é incapaz de realizar muito (CUÉLLAR, 2003). Como concluiu um especialista: “O veredito final sobre o regime jurídico [contra a lavagem de dinheiro] é, na melhor das hipóteses, ‘muito barulho por nada’, na pior das hipóteses, um elaborado exercício cosmético com efeitos prejudiciais para os atores mais fracos do sistema” (TSINGOU, 2010, p. 186).

2.2 Armas e forças armadas

2.2.1 Agrupamento de problemas

Pouco controle sobre os fluxos de armas e serviços de segurança tem consequências graves em locais onde a governança doméstica é fraca e distorcida. A falta de controle pode significar que os Estados e a política podem facilmente cair em espirais de repressão e violência aberta (ROGERS, 2009). Na África Subsaariana, a incidência de conflito armado aumenta e diminui com os influxos de armas (CRAFT e SMALDONE, 2002). Estes problemas se intensificam à medida que políticos, empresários e cidadãos são estimulados a adquirir armas e a contratar serviços de segurança. Em contextos frágeis, as atuais regras internacionais oferecem alguns obstáculos sérios ou desincentivos para adquirir estes “multiplicadores de força” da violência.

2.2.2 Atores e interesses

Blocos poderosos de interesses, alguns operando além do controle público eficaz, há muito tempo moldaram as políticas deste domínio. Estes blocos incluem os grupos a seguir.

- 1) Fabricantes de armas. Esta indústria se agiganta e desfruta de grandes subvenções públicas em alguns países da OCDE. Nos mercados de armas leves e de pequeno calibre (ALPCs), no entanto, suas posições de mercado, antes esmagadoras, foram desafiadas por produtores oriundos de paí-

11. Tal como a Declaração de Collevocchio sobre as Instituições Financeiras e a Sustentabilidade de janeiro de 2003, quando os bancos lutaram contra os Princípios do Equador, em junho de 2003.

ses que não são membros da OCDE, os quais entraram no mercado com produtos mais baratos e ainda menos escrupulosos sobre quem os compra e para que fins (SULASHVILI, 2007; BERMAN e LEFF, 2008).

- 2) Intermediários de armas. Especialmente desde o fim da Guerra Fria, os negociantes de armas têm prosperado. Brechas regulatórias permanecem abertas em muitas jurisdições e um regime jurídico internacional em funcionamento para eliminar os santuários legais ainda precisa ser construído (STOHL, 2004).
- 3) Empresas militares privadas e prestadores de serviços de segurança. Desde os anos 1990, uma indústria de segurança global grande e crescente emergiu, encorajada, em parte, pelo pensamento da *nova gestão pública* e por pressões políticas afins para a privatização e a desregulamentação. Além do dever rotineiro de vigilância, as empresas de segurança são habitualmente utilizadas em contextos frágeis para fins de repressão política e contrainsurgência. Visto que escapam da responsabilidade pública normal, ajudam a bloquear a emergência da política democrática. Na maioria dos contextos, estes negócios efetivamente enfrentam pouca ou nenhuma regulação pública.

2.2.3 Regimes internacionais existentes

Preocupações sobre o crime organizado e o terrorismo, bem como sobre os abusos de direitos humanos, levaram a esforços para conter os fluxos ilegais de armas. Leis têm sido desenvolvidas no âmbito nacional, principalmente voltadas para o acesso de indivíduos a armas de fogo e para a emissão de licenças para exportar armas.

No âmbito supranacional, no entanto, as áreas focais são estreitas e as lacunas, muitas. “Não existem atualmente padrões globais universalmente aceitos, juridicamente vinculados que se aplicam em todos os países para prevenir as transferências irresponsáveis de armas” (IRIN, 2006).¹² Na década de 1990, alguns impulsos para a mudança se juntaram, resultando, em 2001, no Protocolo da ONU sobre Armas de Fogo e no Programa de Ação das Nações Unidas sobre Armas Pequenas e Armamento Leve. No entanto, a maioria dos países exportadores de armas não mostrou pressa para ratificar o Protocolo de Armas de Fogo – a Noruega é um dos cinco países da Europa Ocidental a tê-lo feito – ou para desenvolver um regime jurídico mais abrangente para coibir os fluxos ilícitos. Um tratado sobre comércio de armas está hoje em discussão com o apoio provisório do governo dos EUA. O progresso, até agora, tem ocorrido principalmente em níveis regionais, mas subsistem lacunas. Alguns veem no Código de Conduta da União Europeia (UE) relativo à Exportação de Armas (1998, revisto e adotado como Posição Comum em 2008)

12. Razões geopolíticas para que esse impasse continue são apresentadas em Garcia (2009).

um instrumento avançado para a transparência e a pressão pelos pares (*peer pressure*) entre os governos europeus. Mas ainda é insuficiente no que diz respeito, entre outros aspectos, à proteção e ao controle público sobre utilizações finais.¹³

A venda de armas está entre os setores comerciais ainda fora do controle internacional eficaz: “a dura realidade é que mais de dois terços dos Estados ainda têm que estabelecer um quadro jurídico nacional para controlar qualquer tipo de intermediação de armas, e muitos dos controles nacionais existentes são muito fracos” (WOOD, 2009, p. 6).

Em relação à indústria de segurança global, o Documento de Montreux (2008) incentiva empresas militares privadas e de segurança a respeitar os direitos humanos e o direito humanitário em zonas de conflito, mas exclui explicitamente regras vinculadas ou sanções. Assim, uma indústria privada, perigosa, em rápido crescimento e promovida pelo Estado, não tem regras eficazes e mecanismos internacionais para controlá-la, especialmente em lugares frágeis (COCKAYNE *et al.*, 2009).¹⁴

2.2.4 Déficits democráticos

A discussão aberta sobre as normas internacionais é limitada por normas antigas, por regras de sigilo e pela “captura” dos governos pela indústria. Alguns investidores privados adquiriram os direitos para empregar suas próprias forças de segurança, fora do alcance do governo, como no caso da Mittal Steel na Libéria (GLOBAL WITNESS, 2006). O controle público sobre militares e setores de segurança, assim, permanece sem força. No entanto, alguns regimes jurídicos limitados, tais como o Tratado de Proibição de Minas Antipessoais (1997) e a Convenção sobre as Munições de Fragmentação (2008), demonstraram que a ação cidadã sustentada pode provocar mudança nas regras estabelecidas no âmbito internacional, mesmo em face de hostilidade ou não cooperação das grandes potências.

2.2.5 Déficits de coerência

Interesses industriais, comerciais e militares, nos Estados poderosos, entravam a política internacional sobre as ALPCs e a indústria de segurança global (EFRAT, 2010). No caso dos EUA, um poderoso bloco de interesse “baseado em direitos” frustra o controle de armas, tanto no âmbito nacional como internacional. Esta influência é particularmente importante porque os EUA são um grande exportador (legal e ilícito) de armas convencionais e um promotor fervoroso de serviços de segurança privados. A ambivalência oficial americana sobre o controle

13. Por exemplo, Holtom e Bromley (2010).

14. Em muitos contextos, os prestadores desses serviços efetivamente desfrutam de imunidade contra processos por crimes violentos. Ver Risen (2010).

das ALPCs e da indústria de segurança global é uma fonte chave de incoerência e de inércia (STOHL e HOGENDOORN, 2010).¹⁵ China, Rússia e alguns membros da OCDE mostram pouco entusiasmo em reduzir suas exportações de armas. Na prevenção do comércio ilícito de ALPCs, a UE e os EUA têm demonstrado um pouco mais de interesse. Devido à maioria das armas serem produzidas e comercializadas legalmente antes de entrar em circuitos ilícitos, a coerência do foco no comércio ilícito é contestável. A incoerência provavelmente persistirá enquanto assimetrias globais extremas de poder persistirem. Desarmar (alguns) atores no Sul enquanto se reforçam as vantagens militares de (alguns) poderes do Norte constrói uma base frágil para a aceitação global de novas regras. Mais coerência em contramedidas pode ser obtida se os pesquisadores de políticas sobre ALPCs, a indústria de segurança global e outros que trabalham em áreas afins, tais como o comércio de narcóticos e os serviços financeiros *offshore*, puderem aprender uns com os outros e colaborar.

2.2.6 Déficits de cumprimento

O cumprimento de um regime jurídico internacional fraco é quase um *non sequitur*, uma vez que há pouco que seja sólido o suficiente para ser obedecido. No entanto, mesmo em casos de acordos internacionais concertados, tais como embargos de armas da ONU na década de 1990 aos beligerantes em Serra Leoa e Libéria, o cumprimento, em grande medida, fracassou. Estes casos ilustram como a regulação “suave” de toda uma gama de mercadorias e serviços – marinha mercante, licenciamento de carga aérea, pedras preciosas, madeiras de lei, drogas, e atividades bancárias – permitem que os beligerantes obtenham a quantidade de armas que desejarem.¹⁶ Embargos de armas na África Ocidental têm sido, em grande parte, gestos simbólicos, visto que brechas legais têm sido abundantes e as capacidades de execução, fracas (GREENE e KIRKHAM, 2010). No entanto, as medidas que por vezes conseguiram reduzir circuitos de mercadorias ilícitas são restrições radicais no circuito financeiro dos beligerantes (WENZEL e FALTAS, 2009).¹⁷ Outros déficits de cumprimento resultam de falhas de convenções internacionais para trazer todos os grandes atores a bordo, especialmente os americanos, os russos e os chineses (YIHDEGO, 2009).

15. A principal exceção é o esforço oficial vigoroso dos EUA para controlar o sistema de defesa aérea portátil.

16. Ver Griffiths e Bromley (2009).

17. A eficácia de ter como alvo os fluxos financeiros foi claramente demonstrada no caso de sanções aplicadas contra o movimento angolano União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita) e no caso das limitações às atividades ilegais da Coreia do Norte, tal como descrito em Asher, Comras e Cronin (2011).

2.3 Indústrias extrativistas

2.3.1 Agrupamento de problemas

Quando dominam uma economia política frágil, os recursos naturais podem ter consequências políticas e econômicas perversas. Na África Subsaariana, este “paradoxo da abundância” muitas vezes surge a partir de padrões econômicos estabelecidos durante muitas décadas, ou mesmo séculos. O crescimento econômico nestes lugares é polarizado, desigual e volátil. Tais países tendem a ser sobrecarregados por sistemas políticos rentistas que não respondem aos cidadãos, exceto por meio do clientelismo. A produção doméstica declina à medida que é relegada em favor de mercadorias importadas. Dívidas se acumulam, colocando reivindicações de longo prazo sobre os ganhos do setor extrativo e as receitas públicas.

2.3.2 Atores e interesses

Hidrocarbonetos e alguns metais preciosos estão entre os recursos praticamente com “conexões fixas” nos sistemas globais de tecnologia, de produção e de consumo final. Estes orientam e conduzem interesses potentes corporativos e militares no Norte e no Sul. Indústrias extrativistas produzem rendas que vinculam as pessoas de negócios formais e informais na periferia a figuras políticas no centro. Estes circuitos de clientelismo, com base no rendimento, mantêm as classes políticas nacionais vinculadas, como em Angola. Processos semelhantes estão em funcionamento em lugares onde investidores compram florestas e terras agrícolas para fins produtivos ou especulativos.

Empresas do setor financeiro, ávidas por vender empréstimos e serviços de sigilo, acompanham de perto figuras políticas que dependem do rendimento das indústrias extrativistas. Fornecedores de equipamento e de serviços de segurança militar fazem o mesmo. Blocos de interesses extrativistas e financeiros, assim, reforçam as atividades uns dos outros de não transparência e outras formas de isenção de supervisão e controle público.

2.3.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

Hidrocarbonetos e outras indústrias extrativistas têm, durante muitas décadas, moldado as regras e os procedimentos nacionais e internacionais, principalmente para proteger interesses corporativos e para servir a consumidores privilegiados. No entanto, uma série de regras que mostram alguma autonomia destas indústrias começou a ser colocada no seu devido lugar, graças, principalmente, à pressão de ativistas políticos. Em resposta, as corporações e os governos têm formulado medidas de instrumentos “quase legais” (*soft law*), estreitas e inexecutáveis, exemplificadas pela Iniciativa de Transparência na Indústria

Extrativa (Itie).¹⁸ Sendo voluntários, estes esquemas não obrigam ninguém a explicar nada. Ainda menos promissores têm sido os esforços apoiados pelos doadores para influenciar os governos africanos, como no Chade, a colocar as receitas em fundos especiais para fins de desenvolvimento. Em 2010, contudo, a nova legislação dos EUA abriu o caminho para a divulgação verdadeiramente eficaz e, assim, a tributação de receitas das indústrias extrativistas.¹⁹ Isto tem contribuído para pressões, que já se fazem sentir por grupos de cidadãos e pelo Parlamento Europeu, para alinhar a Diretiva da Transparência da União Europeia (que data de 2004) à nova lei norte-americana e, desse modo, tornar a transparência corporativa não apenas voluntária, mas também obrigatória.

2.3.4 Déficits democráticos

No lado do insumo (*input*), a indústria de hidrocarbonetos influencia o debate público por meio de seu poder em financiar campanhas políticas, comprar *expertise* jurídica e conduzir a atenção da mídia. No lado do resultado (*output*), a “captura”, bem-sucedida, de entidades reguladoras, mídia e partidos políticos é evidente nas grandes subvenções públicas e impedimentos para políticas de energia sustentável. As políticas de “segurança” ocidentais são também fortemente afetadas, como observado em custosos destacamentos militares nas zonas ricas em petróleo. Nos Estados dependentes das indústrias extrativistas, as legislaturas nacionais estão mal informadas e são incapazes de exigir a prestação de contas sobre o uso, pelos poderes executivos, das receitas da indústria, ou pressionar pela justiça fiscal das empresas. Isto resulta da reengenharia do aparelho do Estado ao longo de décadas. Instrumentos normativos são alterados, e as linhas de prestação de contas reorientadas de modo que, por exemplo, os agentes estatais sejam isolados das pressões populares – características de uma legitimidade política enfraquecida e de fragilidade do Estado (SASSEN, 2006, p. 222-271; BRYAN e HOFMANN, 2007). Constrangimentos mais específicos à soberania nacional e à transparência provêm de expedientes como “cláusulas de estabilização” impostas por corporações transnacionais, muitas vezes em segredo, em seus acordos de investimento com os governos anfitriões (SIKKA, 2011).

Nos últimos anos, ativistas políticos ajudaram a fortalecer as regras de divulgação a que as corporações da indústria extrativa devem obedecer. Combinadas com outras medidas, como limitar as atrações das jurisdições sigilosas, estas regras podem ajudar a reduzir os déficits democráticos que impedem o surgimento de Estados resilientes e da paz.

18. As fraquezas da Itie têm sido há muito observadas. Foi comparada a “uma banheira com cinco furos e você está apenas fazendo um deles um pouco menor” (Gillies, 2010, p. 122).

19. A Provisão nº 1.504 (Divulgação de Pagamentos por Emissores do Setor de Extração de Recursos) da Lei Dodd-Frank (Reforma de Wall Street e Proteção dos Consumidores), promulgada em julho de 2010, exigirá que as empresas de petróleo, gás natural e mineração, cadastradas junto à Comissão de Valores Mobiliários dos EUA, revelem publicamente o quanto pagam a cada governo pelo acesso aos recursos exportáveis.

2.3.5 Déficits de coerência

Tanto nos regimes jurídicos internacionais como em torno deles, os déficits de coerência são evidentes. As Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, por exemplo, inicialmente omitiram a maior abrangência das operações corporativas, como as cadeias de abastecimento; hoje, graças a anos de pressões de ativistas, cadeias de suprimento estão começando a ser monitoradas.²⁰ Considerando que omite circuitos globais de diamantes, falta coerência ao Processo Kimberley, que começou em 2003, para controlar os “diamantes de conflito”. Seu uso arbitrário e inconsistente de termos cruciais como “conflito” e “governos legítimos” e sua dependência de fórmulas de “devida diligência” (*due diligence*) não obrigatórias limitam ainda mais seu alcance e sua eficácia. Visto que o sistema Kimberly se aplica à Serra Leoa, mas não a Israel, como exportador de diamantes, parece mais uma “ferramenta disciplinar dirigida contra atores não estatais e Estados fracos e párias, em vez de uma ferramenta que visa ao fenômeno de diamantes de conflito *per se*” (COOPER, 2010, p. 46).²¹ Para madeiras de lei tropicais, um regime jurídico viável com força parece estar emergindo com o avanço recente da legislação da UE sobre o comércio de produtos florestais, mais ou menos equiparado à legislação dos EUA, que proíbe a importação de madeira extraída ilegalmente.²²

No geral, a coerência de regimes jurídicos internacionais em processo de formação é limitada pelo poder corporativo. Para as lideranças em Estados frágeis, os incentivos para pactuar com os atores nos circuitos globais paralelos podem superar os oferecidos pela indústria de assistência e desenvolvimento, cuja própria posição em relação a indústrias extrativistas é ambígua. Em Moçambique, influenciada pelos doadores, por exemplo, a promoção de indústrias extrativistas privadas – especialmente para o gás natural – é um dos principais pilares do modelo de desenvolvimento apoiado por doadores. Há uma necessidade urgente para a revisão das legislações nacionais e para as negociações abertas e justas que enquadram a tributação da indústria extrativa e os acordos de *royalties*. No momento, a maioria dos acordos são desvantajosos para os tesouros nacionais de países pobres e a soberania política em geral, resultado das capacidades de negociação assimétricas e, provavelmente, da corrupção das elites nacionais por empresas extrativistas (HILSON e MACONACHIE, 2009).

20. Ver OECD Watch (2007) e OECD (2010b).

21. Como um sistema semiformal legítimo de governança global, o seu futuro está agora em questão; ver Fatal Transitions (2011).

22. A lei florestal e a legislação de governança da UE, semelhantes à Lei Lacey dos EUA (emendada, em junho de 2008, para cobrir as importações de madeira), entrarão em vigor em 2012.

2.3.6 Déficits de cumprimento

Códigos não vinculativos e outros instrumentos “quase legais” (*soft law*) para incentivar um melhor comportamento empresarial mostram impactos geralmente fracos e irregulares em contextos frágeis.²³ No entanto, as empresas começaram a prestar mais atenção ao cumprimento das leis “duras” existentes, como a lei de demandas civis por agravos contra estrangeiros (Alien Tort Statute) dos EUA. Elas enfrentam riscos crescentes à sua reputação, provocadas por ações judiciais nos países da OCDE, embora ainda não em tribunais internacionais (DRIMMER, 2010). No plano normativo legal mais geral, o cumprimento frequentemente falha, porque os meios para impor regras: *i*) são inacessíveis às vítimas; *ii*) operam com demasiada lentidão para fazer qualquer diferença real; *iii*) não possuem mandatos suficientemente amplos, incluindo “alcance” geográfico; *iv*) carecem de independência política e *expertise*; *v*) não oferecem uma verdadeira reparação a curto ou longo prazo; e *vi*) não possuem legitimidade pública e transparência.²⁴

2.4 Migração e deslocamento

2.4.1 Agrupamento de problemas

As forças de expulsão e atração atuantes sobre as pessoas que se deslocam de locais inseguros para lugares mais seguros e prósperos vêm se intensificando ao longo de décadas. A imigração, especialmente quando ocorre rapidamente ou sem assimilação local, muitas vezes alimenta a inflamável política da xenofobia. A emigração pode gerar, pelo menos nas fases iniciais, fluxos de remessas que podem não apenas estabilizar domicílios em zonas pobres, no curto prazo, mas também aumentar as desigualdades, em longo prazo. Elas não são uma panaceia (GRABEL, 2010). Diásporas localizadas em lugares com melhores condições podem desempenhar uma variedade de papéis políticos, desde exercer pressão em prol dos direitos humanos até arrecadar fundos para insurgências.

Os resultados para os lugares frágeis não têm melhorado desde a década de 1990, quando os EUA, seguidos pela UE, começaram a considerar a migração um problema de segurança e a elaborar e fazer cumprir leis segundo esta perspectiva (CECCORULLI, 2009). Estas medidas têm repercussões não só sobre as fronteiras do Norte, mas também sobre os países do Sul, entre os quais a migração ocorre em escala maior que ao longo do eixo Sul-Norte. Em todo o mundo, diferentes leis governam diferentes fluxos de pessoas, dependendo do que estejam procurando: segurança física, asilo político ou oportunidades econômicas. No entanto, os próprios países de imigração podem interpretar estas motivações

23. Muitos pesquisadores compartilham dessa conclusão. Ver, entre outros, Lehr (2010).

24. Adaptado de ICHRP (2002). Exceções a esse padrão são detectáveis em casos destacados da Bases Wiki [s.d.], uma iniciativa eletrônica do representante especial do secretário-geral da ONU para direitos humanos e corporações.

de acordo com as circunstâncias domésticas prevaletentes. A forma como os migrantes são categorizados é, assim, muitas vezes, confusa e arbitrária, tornando-se difícil analisar este domínio dos fluxos e os regimes jurídicos supranacionais destinados a controlá-los.

2.4.2 Atores e interesses

A influência sobre as políticas de migração relevantes para a fragilidade e a resiliência depende de configurações de poder específico para a economia política e das sub-regiões de cada país. A seguir, são listados alguns grupos poderosos em muitos países que recebem mão de obra.

- 1) Empresas e indústrias dependentes de mão de obra barata e dócil: agrobusiness, indústria leve, comércio e um grande número de serviços.
- 2) Negócios grandes e, geralmente, informais que atuam como intermediários de mão de obra, por vezes associados a práticas criminosas, incluindo o recrutamento coercitivo ou enganoso.
- 3) Políticos e movimentos sociais; aqueles, dominando as manchetes, visam incitar a exclusão, a deportação e até a violência contra os migrantes.
- 4) Polícia de fronteira e de serviços relacionados com segurança; em contextos mal controlados, funcionários desta área assediam migrantes usando práticas arbitrárias, incluindo violência, aumentando assim a informalização da governança e a deslegitimação da política.

2.4.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

Em contraste com outros domínios econômicos, tais como comércio de mercadorias, finanças e propriedade intelectual, que são as principais preocupações das corporações, o domínio da migração laboral não tem nenhum regime jurídico internacional global e, menos ainda, uma única autoridade mundial. Cada nação soberana e até mesmo alguns governos subnacionais, tais como os estados de Alabama e Arizona nos EUA, possuem legislação própria sobre a migração. Em contraste, existe um regime jurídico internacional de longa data para pessoas desalojadas de seus países e formalmente definidas como refugiadas.

A atenção nem sempre é proporcional às questões existentes. Por exemplo, o tráfico de mulheres para a prostituição tem provocado muita atenção, resultando no Protocolo do Tráfico (2000) da ONU. No entanto, existem grandes discrepâncias entre o que as campanhas têm afirmado e o que a pesquisa rigorosa tem sido capaz de verificar sobre o alcance e os condutores deste ramo do tráfico. Enquanto isso, os sistemas internacionais para gerenciar imigrantes voluntários, porém desprotegidos, são fragmentados e fracos.

A atenção é distorcida em termos geográficos; a escala da migração Sul-Sul é muito maior, mas recebe muito menos atenção que os circuitos Sul-Norte. No entanto, isto agora está mudando, sob a pressão para alistar países africanos na gestão das políticas de imigração e segurança da Europa Ocidental (BAKEWELL, 2009).

2.4.4 Déficits democráticos

No lado da do insumo (*input*), o debate público e a formulação de políticas sobre migração são frequentemente mal informados e excessivamente exaltados. As políticas podem ser reativas, impulsionadas pela política do medo. O debate público é comumente distorcido por equívocos sobre por que a migração acontece e quem se beneficia da falta de meios justos e racionais para regulá-la. Politicamente vulneráveis, os próprios migrantes e refugiados não têm praticamente nenhuma voz, enquanto os empregadores, que se beneficiam de tais fraquezas, muitas vezes desfrutam de influência política. No lado do resultado (*output*), alguns sistemas podem ser democraticamente contraproducentes, na medida em que ajudam a produzir enormes substratos de pessoas sem documentos e maiores oportunidades para extorquir e abusar de pessoas vulneráveis. Estes podem facilmente inflamar as políticas de medo e humilhação entre grupos, como se vê, por exemplo, nos atritos na Costa do Marfim, desde 2000.

2.4.5 Déficits de coerência

Grandes populações de refugiados e enormes fluxos de pessoas que procuram trabalho testemunham a incoerência da política e da prática internacional contemporânea.²⁵ A coerência sofre onde a ênfase política não é compatível com o âmbito e a profundidade dos problemas, ou alinhada com as questões de bem-estar econômico.²⁶ Ao reconstruir a migração como uma questão de segurança para as zonas mais ricas, e envolvendo os governos do hemisfério Sul no que são efetivamente as operações de controle de fronteira, os governos ocidentais arriscam a negligência contínua de um dos principais motores da migração – a falta de empregos decentes no local de origem dos imigrantes. Enquanto na UE algumas experiências pragmáticas na regulação dos fluxos de trabalho temporários da África para a UE se iniciaram,²⁷ um regime coerente de mão de obra migrante ainda tem que se cristalizar.

25. A maioria do deslocamento hoje é um resultado da intervenção ocidental e suas repercussões. Afeganistão e Iraque, seguidos pela Somália e pela República Democrática do Congo, representam hoje a maior parte dos refugiados do mundo e das pessoas deslocadas internamente. Ver UNHCR (2009).

26. Analisados, no caso da UE, em Bertossi (2009).

27. Com base na *Abordagem global das migrações* (Comissão Europeia, 2005), na *Declaração Conjunta África-UE sobre a migração e o desenvolvimento* (União Africana, 2006) e no *Pacto europeu sobre a imigração e o asilo* (Conselho da Comissão Europeia, 2008). Ver Cassarino (2009).

2.4.6 Déficits de cumprimento

Em relação aos fluxos de migrantes menos qualificados, o cumprimento fica aquém nas tarefas rotineiras, tais como a emissão de vistos e o acompanhamento daqueles que excedem o tempo permitido nos respectivos vistos. Lacunas de cumprimento mais graves surgem da incapacidade de lidar com o abuso, por agenciadores de mão de obra em circuitos paralelos e pelos empregadores, por meio da inspeção no local de trabalho. Estas lacunas se destacam na medida em que não há nada inerentemente difícil com relação ao cumprimento, como demonstrado pelos sistemas bem executados para gerir a migração de mão de obra qualificada.

Para os refugiados e os requerentes de asilo, o cumprimento muitas vezes fica aquém da proteção estabelecida em convenções internacionais, até mesmo por organismos como o ACNUR, para a qual os mandatos são obrigatórios. Dadas as ambiguidades criadas por regimes jurídicos paralelos ou sobrepostos, os governos podem simplesmente tomar uma opção de saída de um regime a fim de obter vantagens em outro; a UE, por exemplo, muitas vezes reenquadra os fluxos de refugiados como fluxos migratórios econômicos, deslocando assim o regime jurídico internacional sob o qual eles justificam – por razões políticas domésticas – suas políticas. Mas os déficits de cumprimento também têm raízes geopolíticas mais profundas; parecem propensos a persistir enquanto misturas potentes de xenofobia doméstica e geopolítica agressiva dominam a agenda política.

2.5 Mercadorias nocivas

2.5.1 Agrupamento de problemas

O comércio de determinadas mercadorias pode colocar a saúde pública e o meio ambiente em risco e até mesmo alimentar políticas de desestabilização. O despejo de resíduos perigosos, o tráfico de órgãos humanos, os produtos farmacêuticos não autorizados, os cigarros de contrabando e os jogos de azar estão entre os negócios “nocivos”.²⁸ Tais circuitos se expandem com ímpeto deliberado através das fronteiras, estando alguns deles sob o controle de empreendedores de conflitos (*conflict entrepreneurs*²⁹). Eles negam aos Estados receitas fiscais necessárias, sabotam o respeito pela lei e causam danos à legitimidade das políticas públicas e da autoridade pública ao corrompê-la ou subjugar-la.

28. Uma compilação *online* de pesquisas e notícias sobre vários fluxos ilícitos, nem todos relevantes para o tema da fragilidade dos Estados e da construção da paz, encontra-se em Havocscope (2012).

29. Investidores do ramo mercantil que estrategicamente expandem seus negócios, com o objetivo de incrementar suas reservas financeiras, em cenários macroeconômicos adversos para a sociedade local.

2.5.2 Atores e interesses

Os fluxos e os seus intermediários são específicos em cada região, mas tendem a ser encontrados em domínios econômicos semiformais paralelos. Cigarros (marcas genuínas e falsificadas) e cópias farmacêuticas não autorizadas originam-se principalmente no Leste e no Sul da Ásia. Os resíduos e as substâncias tóxicas originam-se principalmente na Europa e na América do Norte. As corporações modelam fortemente os processos de regulação e as políticas de promoção mercantil dos governos, como a investida do Canadá para exportar amianto branco, um conhecido cancerígeno, e seus esforços para bloquear as restrições internacionais para tal. Estruturas de preços lucrativos refletem os privilégios concedidos pelo governo a determinados setores industriais, que agora estão consagrados na legislação de propriedade intelectual da Organização Mundial do Comércio (OMC), formulada pela pressão exercida por grandes corporações farmacêuticas. Estes preços artificiais estimulam cópias não autorizadas de drogas vendidas a preços mais baixos – uma resposta natural do mercado, mas que produz um mercado marginal com operadores paralelos ao mercado.

2.5.3 Regimes jurídicos internacionais existentes

Os mecanismos internacionais para controlar esses circuitos variam de fraco a potencialmente forte, dependendo do ramo do produto. Entre regimes jurídicos mais fortes, está aquele com base na Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimento Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (1989) e várias convenções e protocolos especiais dos anos 1990. Apesar da não participação dos EUA, da Rússia e de alguns outros países, um regime legal internacional de regras e de execução desenvolveu contornos substanciais, como demonstrado na adesão ampla à Convenção de Basileia, sistemas adequados de informação e consulta, um relator especial das Nações Unidas, uma importante ONG fiscalizadora, e legislação e sistemas de execução domésticos que já estão criados, em larga medida, nos países da OCDE. Em contraste, um esforço para construir um regime jurídico internacional para controlar medicamentos não autorizados provocou disputa: de um lado, as corporações procurando reduzir a concorrência; de outro, os países pobres buscando medicamentos a preços acessíveis.

2.5.4 Déficits democráticos

Mercadorias perigosas ou nocivas raramente aparecem nas agendas políticas do Norte – com exceções importantes, como no caso de materiais nucleares –, em parte por causa da suposição de que só os pobres, bem longe, no Sul, estão realmente em risco. Restrições adicionais no lado do insumo (*input*) resultam da influência corporativa na formulação e na negociação de regras e normas que não apenas sustentam os regimes jurídicos internacionais, mas também põem

apenas as coisas em prática em contextos frágeis. Esta influência é mais marcante em setores baseados em conhecimento, em que a proteção de patentes tem sido crucial para muitas indústrias, especialmente farmacêuticas. No lado do resultado (*output*), jornalistas investigativos e comissões de direitos humanos têm avançado o debate público sobre as necessidades de proteger a saúde pública e o meio ambiente (como na Costa do Marfim, em relação ao despejo de resíduos tóxicos) ou de limitar os negócios dos empresários que investem em conflitos (como em Kosovo e outros Estados dos Balcãs).³⁰

2.5.5 Déficits de coerência

Nesses regimes jurídicos comerciais e ambientais e prorregimes, os déficits de coerência tendem a surgir a partir de “falhas de mercado” moldadas por poderes assimétricos de mercado e agravados pelas “falhas dos Estados” em fornecer sistemas equitativos e transparentes para elaborar e implementar regulamentação. Também resultam de pressões no capitalismo contemporâneo, especialmente em Estados mais pobres, para colocar a soberania à venda pela melhor oferta. Os políticos em pequenas e pobres jurisdições enfrentam incentivos para permitir que os empreendedores operem serviços de sigilo bancário, zonas de processamento de exportação isentas de impostos (dos quais 1.735 foram identificadas em 133 países), cassinos e até comércios totalmente fora da lei, como o de órgãos humanos. As corporações, por sua vez, enfrentam incentivos para “ir às compras” pela jurisdição regulatória menos restritiva; esta “procura do foro mais vantajoso” (*forum shopping*) incentiva a competição degenerativa entre os Estados. As corporações também têm incentivos para moldar as leis e os procedimentos que geram rendimentos lucrativos para si mesmos, mas que também atraem concorrentes que operam em mercados paralelos. O despejo de resíduos tóxicos em países pobres reflete tais arranjos de “corrida ao fundo do poço”.

2.5.6 Déficits de cumprimento

Apesar de controles mais rígidos a montante, os déficits de cumprimento permanecem. Estes se manifestam em assuntos como o fluxo de resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos (computadores, telefones celulares descartados etc.) despejados na África e na Ásia. Déficit em cumprimento a montante e a jusante nas regulamentações farmacêuticas lançam sombras ainda maiores de dinheiro e corrupção nos contextos frágil.

No entanto, estratégias que melhorem o cumprimento estão surgindo. A investigação sobre um efetivo sub-regime ambiental para controlar poluentes

30. O Exército de Libertação do Kosovo perseguiu seus objetivos de guerra com lucros do comércio de órgãos humanos retirados de seus prisioneiros. Ver Council of Europe (2010). Quanto ao debate público sobre resíduos tóxicos na Costa do Marfim, o autor agradece a um parcerista anônimo de uma versão anterior deste artigo.

orgânicos persistentes sugere maneiras de reduzir os déficits supranacionais de governança por meio de três abordagens, jurídicas e de execução, combinadas, ou seja: “nivelamento por baixo”, que enfatiza a natureza contratual dos acordos internacionais; “nivelamento por cima”, que reforça a prestação de contas pelo Estado; e “governar transversalmente”, que concretiza acordos entre atores públicos e privados ligados em rede através de fronteiras nacionais para definir normas e padrões e, até mesmo, dirimir litígios (HEYVAERT, 2009).

3 SÍNTESE E INDICATIVOS

Os casos anteriores ilustram os desafios para a construção de Estados resilientes e da paz, onde as regras e os mecanismos que governam os fluxos globais são fracos ou distorcidos. Os casos sublinham a necessidade de prestar atenção às circunstâncias específicas de qualquer área, tempo ou lugar. Apesar da importância dos contextos e das particularidades de cada caso, alguns padrões gerais são detectáveis. Esta seção sugere alguns pontos comuns em regimes jurídicos internacionais, ou onde se pode buscá-los. Atribuem-se a uma das quatro principais categorias, de acordo com seus efeitos líquidos em ajudar a (a) acelerar ou (b) inibir a fragilidade do Estado, e de acordo com o nível em que estes fatores operam principalmente – (c) supraterritorial ou (d) territorial. Este esquema de quatro partes oferece um meio necessariamente simplificado de retratar a dinâmica complexa que se atravessa e se reforça mutuamente.

3.1 Aceleradores supraterritoriais de fragilidade

A arquitetura global financeira de hoje é um problema que se faz passar por uma solução. Ela, muitas vezes, age como uma “força multiplicadora” para os circuitos ilícitos, com base em rendimentos de recursos de subsolo, madeira, armas, narcóticos, mão de obra e mercadorias nocivas. Resultam da combinação dos seguintes.

Em primeiro lugar, a supervisão e o controle relaxado dos fluxos de capital, muitas vezes como condição de apoio dos doadores e das IFIs. Segundo, jurisdições sigilosas, também chamadas de centros financeiros *offshore* ou paraísos fiscais, que ocultam a aplicação de regras relativas aos preços de transferência e o controle frágil sobre a fixação incorreta dos preços (*mispericing*) por corporações. Terceiro, a dependência de empresas do setor financeiro legítimo em relação a circuitos ilícitos, tais como a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas.³¹ Quarto, a competição regulatória estimulada por “ir às compras” em clima regulatório menos restritivo,

31. O chefe do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime vê o dinheiro da droga como tendo sido crucial para a liquidez de muitos bancos grandes (Syal, 2009). Na Holanda, as leis fiscais e outros serviços financeiros atraem clientes corporativos estrangeiros e indivíduos ricos, contribuindo assim significativamente para a economia holandesa; o setor financeiro, portanto, desfruta de uma proteção política considerável e afasta pressões por leis e medidas de contenção dos fluxos ilícitos.

promovendo a “regulação degenerativa”, especialmente prejudicial para os direitos trabalhistas e a proteção ambiental. Esta competição envolve a “comercialização da soberania”, por meio da qual leis e regras territoriais (isenção de impostos bancários, zonas de processamento de exportação, licenças para a marinha mercante etc.) tornam-se ativos negociáveis. Quinto, a legitimidade fraca do regime jurídico, na medida em que os Estados ricos e poderosos, ou seus aliados, efetivamente se isentam das regras. Sexto, a “captura” regulatória de legisladores, tomadores de decisões políticas e autoridades responsáveis pela aplicação das regras, tais como os bancos centrais e as agências que deveriam supervisionar os bancos e outros componentes do setor financeiro (THE WARWICK COMMISSION ON INTERNATIONAL FINANCIAL REFORM, 2009). Sétimo, a subordinação política e as incapacidades das agências incumbidas de aplicar regimes jurídicos internacionais, como o organismo britânico encarregado de investigar fraudes que se revistam de gravidade (British Serious Fraud Office). Um organismo americano similar, porém mais eficaz que o equivalente britânico, é o Foreign Corrupt Practices Act Unit, do Departamento de Justiça dos EUA (PAPPALARDO e BOMBACH, 2011).³² Por último, as fórmulas macroeconômicas e de governança que negligenciam a regulamentação, como um corolário lógico às condicionalidades políticas impostas pelos doadores e pelas IFIs, que promovem a liberalização, a nova gestão pública e a privatização.³³

3.2 Inibidores supraterritoriais de fragilidade

Algumas abordagens transnacionais se mostram promissoras. Em primeiro lugar, quadros globais que reforçam as normas e os sistemas de execução nacionais (como sobre resíduos tóxicos) e formam as bases para a troca supranacional de informação, aprendizagem e coordenação. Segundo, as abordagens globais para promover as “mudanças de paradigma” na política e na lei; por exemplo, uma mudança em direção a um paradigma de “redução de danos” sobre narcóticos e drogas leves é hoje detectável, embora o fim do paradigma de proibição e repressão ainda esteja distante. Terceiro, os regimes jurídicos internacionais com força real, tais como as novas leis dos EUA e da UE para conter o comércio ilegal de madeiras de lei tropicais, ou as regras que enfrentam a pouca e acordada oposição política por atores não estatais, como empresas de despejo de resíduos. Quarto, os temores corporativos de sanções legais por deixar de informar sobre os pagamentos aos governos nacionais e, possivelmente, os receios de prejudicar a repu-

32. Quanto ao organismo britânico encarregado de investigar fraudes graves (British Serious Fraud Office), o qual, atualmente, enfrenta cortes de orçamento, ver Baker (2010).

33. Até o Banco Mundial passou a reconhecer os efeitos perversos sobre a governança, como em um relatório de 2010 sobre a corrupção na África: “Quanto mais essas elites são capazes de privatizar recursos estatais, quanto mais podem distribuir favores e criar uma base de consenso para sua posição privilegiada” (World Bank, 2010, p. 3). Publicações como Putzel (2010) sublinham a urgência da adoção de abordagens muito mais coerentes e construtivas que as abordagens de liberalização vigente desde 1970.

tação pelo desrespeito às normas ambientais e de direitos humanos. Quinto, a pesquisa e os esforços de sensibilização que reenquadram questões de maneira a catalisar a procura do controle público;³⁴ até agora, estes esforços têm surgido a partir de coalizões informais de jornalistas investigativos, ativistas políticos ou “comunidades epistêmicas” que trabalham em áreas temáticas, tais como o tráfico de armas ou o comércio de diamantes.

3.3 Aceleradores territoriais de fragilidade

Processos em nível nacional para deter e reverter espirais descendentes foram mais bem mapeados que os processos supranacionais. Estes incluem:

- 1) Legitimidade reduzida do Estado, em locais onde as autoridades públicas não podem controlar e sancionar as empresas privadas, grupos criminosos e outros atores não estatais que interagem com a economia global, em ambos os domínios, os formais e os paralelos.
- 2) Redução das capacidades e dos incentivos para cumprir os mandatos do regime jurídico internacional devido a um esvaziamento das instituições do Estado pela austeridade, pela privatização etc.; isto se reflete na ação fraca ou arbitrária por órgãos públicos, por entidades reguladoras ou pelo Ministério Público (MP), que têm poucos recursos e são politicamente vulneráveis ou “capturados” por interesses especiais.
- 3) Poderes arbitrários sobre a aplicação das regras a critério dos funcionários, que lhes permitem extrair subornos ou outros rendimentos ilícitos de empresas e cidadãos.

3.4 Inibidores territoriais de fragilidade

Entre as medidas nacionais que podem promover a resiliência, estão:

- sistemas de tributação fortes e justos sobre os fluxos internos e externos, e sobre os ativos;
- oportunidades reduzidas para a extração privada e arbitrária de rendas e sua acumulação em jurisdições sigilosas;
- alinhamento do direito interno e regulamentos relevantes com regimes jurídicos internacionais, especialmente em matéria de trabalho, tributação e proteção ambiental; e
- execução dessas leis e desses regulamentos por parte de agentes (tanto os reguladores oficiais quanto os fiscalizadores não oficiais fora do Estado)

34. Um simpósio sobre regimes internacionais recentemente concluiu que “a maneira de influenciar o comportamento do ator é criar enquadramentos de problemas e respostas de problemas para os governos” (Alter e Meunier, 2009, p. 18).

que desfrutam de autonomia política e recursos adequados para operar com eficiência.³⁵

4 CAMINHOS A SEGUIR

Esta conclusão prospectiva sugere alguns caminhos e medidas concretas que valem a pena perseguir.

4.1 Abordagens conceituais

À luz do conhecimento emergente sobre os fluxos globais e as falhas em governá-los, há necessidade de repensar as atuais abordagens para construção da paz e da resiliência do Estado. Quando se pergunta o que funciona, respostas críveis podem ser surpreendentemente poucas. Por exemplo, em resposta a um pedido recente do Department for International Development (DFID), do Reino Unido, por literatura sobre como a comunidade internacional pode intervir efetivamente para apoiar uma reversão da deterioração da governança, uma unidade de pesquisa bem estabelecida respondeu que “não foi possível encontrar exemplos de intervenções bem-sucedidas que apoiaram uma reversão na deterioração de governança” (GSDRC, 2010, p. 2). Alternativas potencialmente frutíferas, aludidas brevemente neste artigo, incluem abordagens que:

- localizam os problemas de fragilidade e resiliência em um contexto supranacional ou global;
- tomam domínios transnacionais como analiticamente prévios aos domínios nacionais; especialmente para os países altamente extrovertidos, o domínio “territorial” ou “jusante” geralmente pode ser melhor compreendido em termos do domínio “supraterritorial” ou “montante”;
- adotam perspectivas baseadas na complexidade e na interatividade que respeitam os contextos, mas aceitam a proposição de que “o todo” ajuda a formar “as partes”;
- trabalham a partir de uma perspectiva de economia política, compreendendo os sistemas informais, a interação de incentivos políticos e econômicos e os grupos de interesse nacionais e globais; isto significa colocar os geradores da desigualdade no centro das análises; e
- promovem a “publicidade” das medidas supranacionais, o que requer ir além de um conceito convencional de governança global, na medida

35. Por exemplo, as autoridades semiautônomas de receita são promissoras na África Subsaariana. Ver Fjeldstad e Moore (2009).

em que “achata a diferença entre o fenômeno público e privado, bem como entre os formais e informais”; em vez disso, é necessário empregar conceitos de autoridade pública com o seu “lote de atos de atores específicos, identificáveis, causando efeitos específicos identificáveis” (BOGDANDY, DANN e GOLDMANN, 2010, p. 10).

4.2 Indicações para pesquisas futuras

Entre as questões que merecem ainda mais investigação e discussão estão as seguintes, talvez mais bem abordadas item por item ou região por região.

Que experimentos de políticas se mostram promissores para a redução dos déficits democráticos no controle dos fluxos supranacionais que afetam a fragilidade e a resiliência?

Que interesses estão agindo contra essas medidas? Que regras permissivas ou sistemas operacionais estão as bloqueando ou as impedindo?

Que tipo de ação coletiva de compensação, canais (jurídicos, representativos, regulatórios, midiáticos etc.) e métodos (tais como no “reenquadramento” de problemas e soluções) se mostra promissora para reduzir os déficits democráticos, de cumprimento e de controle sobre os fluxos supranacionais?

Que medidas de construção de resiliência, destinadas a controlar os fluxos e forças supranacionais, podem ser desenvolvidas em conjunto com as normas e as instituições indígenas?

Que vantagens para o controle de fluxos supranacionais podem ser alcançadas a partir da abordagem combinada de *nivelamento por baixo*, *nivelamento por cima* e *governar transversalmente* (como referido neste artigo, em 2.5.6)?

Que impactos sobre os esforços de controle territorial são detectáveis a partir do advento de normas e regras internacionais promovidas por potências não ocidentais, especialmente a China e, possivelmente, o Brasil?

Para os paradigmas de políticas supranacionais, quais são as implicações das pesquisas sobre a fragilidade e a resiliência centradas no nível supranacional? Em particular, existem riscos de que enquadrar os problemas como “supraterritoriais” pode permitir aos tomadores de decisões políticas em nível territorial evitar, ao invés de enfrentar diretamente, suas responsabilidades políticas concretas e reais?

REFERÊNCIAS

ALTER, K.; MEUNIER, S. The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, v. 7, n. 1, Mar. 2009.

ARNONE, M.; PADOAN, P. Anti-money laundering by international institutions: a preliminary assessment. **European Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 3, p. 361-386, 2008.

ASHER L. D.; COMRAS, V. D.; CRONIN, P. M. **Pressure**: coercive economic Statecraft and U.S. national security. Washington: CNAS, 2011.

BAKER, N. Bargains and the backlash. **International Bar News**, p. 14-17, June 2010.

BAKEWELL, O. **South-South migration and human development**: reflections on African experiences. Oxford: UNDP, Apr. 2009. (Research Paper, n. 2009/07).

BASES WIKI – BUSINESS AND SOCIETY EXPLORING SOLUTIONS. **Extractive mechanisms**. [s.d.] Disponível em: <http://baseswiki.org/en/Extractive_Mechanisms>.

BAUNSGAARD, T.; KEEN, M. **Tax revenue and (or?) trade liberalization**. Washington: IMF, 2005. (Working Paper, n. 05/112).

BERMAN, E.; LEFF, J. Light weapons: products, producers, and proliferation. **The Small Arms Survey 2008**: risk and resilience, Geneva, 2008.

BERTOSSI, C. (Ed.) **How can Europeans agree on a common migration policy?** Paris: Ifri, Feb. 2009.

BOGDANDY, A. V.; DANN, P.; GOLDMANN, M. Developing the publicness of public international law: towards a legal framework for global governance activities. *In*: BOGDANDY, A. V. *et al.* (Ed). **The exercise of public authority by international institutions**. Berlin: Springer Verlag, 2010.

BRYAN, S.; HOFMANN, B. (Ed.). **Transparency and accountability in Africa's extractive industries**: the role of the legislature. Washington: NDIIA, 2007.

CASSARINO, J.-P. **EU mobility partnerships**: expression of a new compromise. Washington: MPI, Sept. 2009.

CECCORULLI, M. **Migration as a security threat**: internal and external dynamics in the European Union. *In*: FORUM ON THE PROBLEMS OF PEACE AND WAR, 2009. Florence: GARNET, Apr. 2009. (Working Paper, n. 65/09).

COCKAYNE, J. *et al.* **Beyond market forces**: regulating the global security industry. New York: IPI, 2009.

COMMISSION ON CAPITAL FLIGHT FROM POOR COUNTRIES. **Tax havens and development**: status, analyses and measures. Oslo: NORAD, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. **Abordagem global das migrações**. Bruxelas, 2005.

_____. **Pacto europeu sobre a imigração e o asilo**. Bruxelas, 2008.

COUNCIL OF EUROPE. **Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo**. Europe: COE, 12 Dec. 2010.

COOPER, N. On forgetful goldfish and failed mnemonics: transforming political economies of conflict using voluntarism, regulation, and supervision. **The Economics of Peace and Security Journal**, v. 5, n. 1, p. 46, 2010.

CRAFT, C.; SMALDONE, J. The arms trade and the incidence of political violence in Sub-Saharan Africa: 1967-97. **Journal of Peace Research**, v. 39, n. 6, p. 693-710, 2002.

CRS – CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Tax havens: international tax avoidance and evasion**. Washington: CRS, 2009.

CUÉLLAR, M.-F. The tenuous relationship between the fight against money laundering and the disruption of criminal finance. **The Journal of Criminal Law & Criminology**, v. 93, 2003.

DOM, C. **FTI and fragile States and fragile partnerships**. Background literature review. Oxford: OPM, 2009. (Working Paper, n. 6).

DRIMMER, J. Human rights and the extractive industries: litigation and compliance trends. **The Journal of World Energy Law & Business**, v. 3, n. 2, p. 121-139, 2010.

EFRAAT, A. Toward internationally regulated goods: controlling the trade in small arms and light weapons. **International Organization**, v. 64, n. 1, p. 97-131, 2010.

FATAL TRANSACTIONS. **Vote of no confidence of Kimberley process civil society coalition at Kinshasa meeting**. Press release. 24 June 2011. Disponível em: <<http://www.fataltransactions.org/News/2011/Vote-of-no-confidence-of-Kimberley-Process-Civil-Society-Coalition-at-Kinshasa-meeting-Press-release>>.

FJELDSTAD, O.-H.; MOORE, M. Revenue authorities and public authority in Sub-Saharan Africa. **Journal of Modern African Studies**, v. 47, n. 1, 2009.

GARCIA, D. Arms transfers beyond the State-to-State realm. **International Studies Perspectives**, v. 10, n. 2, p. 151-168, 2009.

GILLIES, A. Reputational concerns and the emergence of oil sector transparency as an international norm. **International Studies Quarterly**, v. 54, 2010.

GLOBAL WITNESS. **Heavy Mittal? A State within a State: the inequitable mineral development agreement between the government of Liberia and Mittal steel holdings NV**. London: Global Witness, 2006.

GRABEL, I. Remittances, migration and other panaceas: the end of outward-looking development strategies? **Triple Crisis**, 24 Aug. 2010. Disponível em: <<http://triplecrisis.com/remittances-migration-and-other-panaceas/>>.

GREENE, O.; KIRKHAM, E. **Preventing diversion of small arms and light weapons**: strengthening border management under the UN programme of action. London: Saferworld, 2010.

GRIFFITHS, H.; BROMLEY, M. **Air transport and destabilizing commodity flows**. Stockholm: Sipri, 2009. (Policy Paper, n. 24).

GSDRC – GOVERNANCE AND SOCIAL DEVELOPMENT RESOURCE CENTRE. **Helpdesk research report**: deteriorating governance. Birmingham: GSDRC, 15 Jan. 2010.

HAVOCSCOPE. **Havocscope black market values**. 2012. Disponível em: <<http://www.havocscope.com>>.

HEGGSTAD, K.; FJELDSTAD, O.-H. **How banks assist capital flight from Africa**: a literature review. Oslo: NORAD, 2009.

HEIMANN, F.; DELL, G. **Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions**. OECD, 2010. (Progress Report).

HEYVAERT, V. Levelling down, levelling up, and governing across: three responses to hybridization in international law. **European Journal of International Law**, v. 20, n. 3, 2009.

HILSON, G.; MACONACHIE, R. The extractive industries transparency initiative: panacea or white elephant for Sub-Saharan Africa? In: RICHARDS, J. (Ed.). **Mining, society and a sustainable world**. Berlin: Springer-Verlag, 2009. p. 471-492.

HOLLINGSHEAD, A. **The implied tax revenue loss from trade mispricing**. Washington: GFI, Feb. 2010.

HOLTOM, P.; BROMLEY, M. The limitations of European Union reports on arms exports: the case of Central Asia. **Sipri Insights on Peace and Security**, n. 5, Sept. 2010.

ICHRP – INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. **Beyond voluntarism**: human rights and the developing international legal obligations of companies. Switzerland: ICHRP, Feb. 2002.

IEO – INDEPENDENT EVALUATION OFFICE. **IMF performance in the run-up to the financial and economic crisis**: IMF surveillance in 2004–07. Washington: IEO, 10 Jan. 2011. p. 12. Disponível em: <<http://www.imo-imf.org/ieo/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20%28without%20Moises%20Signature%29.pdf>>.

IRIN – INTEGRATED REGIONAL INFORMATION NETWORKS. **Guns out of control**: the continuing threat of small arms. United States: Irin, May 2006.

JOHNSON, S. The quiet coup. **The Atlantic**, May 2009.

_____. Who caused the currency wars? **Projet Syndicate**, Washington, 13 Oct. 2010.

KAR, D.; CURCIO, C. **Illicit financial flows from developing countries: 2000-2009**. Washington: GFI, 2011.

LEHR, A. Old and new governance approaches to conflict minerals: all are better than one. **Harvard International Law Journal – Online**, n. 52, p. 148-170, Nov. 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Piloting the principles for good international engagement in fragile States**. FSG/DAC/OECD, 2005.

_____. **Whole of government approaches to fragile States**. Paris: FSG/DAC/OECD, 2006.

_____. **The State's legitimacy in fragile situations: unpacking complexity**. Paris: OECD, Feb. 2010a.

_____. **Due diligence guidance for responsible supply chains of minerals from conflict-affected and high-risk areas**. Paris: OECD, June 2010b.

_____. **Monitoring the principles for good international engagement in fragile States and situations**. Paris: OECD, Sept. 2010c. (Global Report).

OECD WATCH. Assessing adherence to the OECD guidelines' supply chain provision. **Fact Sheet**, Amsterdam, n. 4, 2007.

PAPPALARDO, J.; BOMBACH, K. Justice department beefs up foreign corruption at enforcement. **National Defense Magazine**, Feb. 2011.

PALAN, R.; MURPHY, R.; CHAVAGNEUX, C. **Tax havens: how globalization really works**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2010.

PUTZEL, J. **Do no harm: international support for Statebuilding**. Paris: OECD, 2010.

RISEN, J. Efforts to prosecute blackwater are collapsing. **New York Times**, 20 Oct. 2010.

ROGERS, D. **Postinternationalism and small arms control: theory, politics, security**. London: Ashgate Publishing, 2009.

SASSEN, S. **Territory, authority, rights**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SHAXSON, N. **Treasure islands: tax havens and the men who stole the world**. London: Bodley Head, 2011.

SIKKA, P. **Accounting for human rights: the challenge of globalization and foreign investment agreements**. Colchester: CGA; University of Essex, 2011. (Working Paper).

STOHL, R. **The tangled web of illicit arms trafficking**. Washington: Centre for American Progress, 2004.

STOHL, R.; HOGENDOORN, E. J. **Stopping the destructive spread of small arms**. Washington: Center for American Progress, 2010.

SULASHVILI, B. G. Multiplying the sources: licensed and unlicensed military production. **The Small Arms Survey 2007: guns and the city**. Geneva, 2007.

SYAL, R. Drug money saved banks in global crisis, claims UN advisor. **The Observer**, 13 Dec. 2009.

THE WARWICK COMMISSION ON INTERNATIONAL FINANCIAL REFORM. **Regulatory capture**. Warwick: University of Warwick, 2009. cap. 5. (Report of the Second Warwick Commission).

TSINGOU, E. Who governs and why? The making of the global anti-money laundering regime. *In*: UNDERHILL, G.; BLOM, J.; MUGGE, D. (Ed.). **Global financial integration thirty years on: from reform to crisis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Report 2009**. Geneva: UNHCR, 2009.

UNIÃO AFRICANA. **Declaração conjunta África-UE sobre a migração e o desenvolvimento**. África, 2006.

WOOD, B. International initiatives to prevent illicit brokering of arms and related materials, **Disarmament Forum**, n. 3, 2009.

WENZEL, M.; FALTAS, S. Tightening the screws in West African arms embargoes. *In*: BRZOSKA, M.; LOPEZ, G. A. (Ed.). **Putting teeth in the tiger: improving the effectiveness of arms embargoes, contributions to conflict management, peace economics and development**. 2009. v. 10, p. 101-136.

WORLD BANK. **Fragile States: good practice in country assistance strategies**. Washington: World Bank, 2005.

_____. **How quiet corruption undermines Africa's development efforts**. Washington: World Bank, 2010, p. 3.

_____. **World Development Report 2011: conflict, security, and development**. Washington, 2011.

YIHDEGO, Z. The EU's role in restraining the unrestrained trade in conventional weapons. **German Law Journal**, v. 10, n. 3, p. 302, 2009.

A COOPERAÇÃO ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO INSTITUCIONAL E PRIORIDADES POLÍTICAS

Melanie Hernandez*

Sybille Roehrkasten**

As mudanças na balança de poder no sistema internacional também afetaram a cooperação internacional para o desenvolvimento, criando novos desafios para a coordenação dos doadores, mas oferecendo também um enorme potencial para a aprendizagem mútua. Ao delinear o contexto institucional e as prioridades políticas de um dos principais países doadores, este artigo contribuirá para a troca de conhecimentos, tão necessária, sobre as estruturas dos doadores.

A Cooperação Alemã para o Desenvolvimento é reconhecida internacionalmente por sua expertise. É inclusive representada no âmbito ministerial, resultando na percepção da política de desenvolvimento e da política externa como diferentes áreas da política. Outra particularidade é a divisão institucional entre cooperação técnica e financeira. Duas das melhores experiências ilustram as formas inovadoras de valorização dos recursos humanos e financeiros da cooperação para o desenvolvimento. A Cooperação Alemã para o Desenvolvimento enfrenta desafios de governança importantes, tais como aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento. A análise de suas prioridades políticas ilustra as tensões entre os próprios interesses e as aspirações altruístas que qualquer prestador de cooperação internacional para o desenvolvimento enfrenta.

Palavras-chave: cooperação internacional para o desenvolvimento, Alemanha, cooperação entre doadores, doadores emergentes, contexto institucional, prioridades políticas.

GERMANY'S DEVELOPMENT COOPERATION: INSTITUTIONAL SETTING AND POLICY PRIORITIESⁱ

The power shifts in the international system have also affected international development cooperation, creating new challenges for donor coordination but also offering an enormous potential for mutual learning. Outlining the institutional setting and the policy priorities of a major donor country, this article shall contribute to the much needed knowledge exchange about donor structures. German development cooperation is internationally recognized for its expertise. It is even represented at cabinet level, leading to a perception of development policy and foreign policy as different policy fields. Another particularity is the institutional division between technical and financial cooperation. Two best practices illustrate innovative forms of enhancing human and financial resources for development cooperation. German development cooperation faces important governance challenges such as increasing policy coherence for development. The analysis of its policy priorities illustrates the tensions between self-interests and altruistic aspirations any provider of international development cooperation faces.

Keywords: International development cooperation, Germany, donor cooperation, emerging donors, institutional setting, policy priorities.

JEL: F50; F55

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 155-195 [2011].

* Consultora júnior na área de cooperação internacional para o desenvolvimento.

** Assistente de pesquisa na divisão de Global Issues em Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Instituto Alemão de Assuntos Internacionais e Segurança.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças na balança de poder no sistema internacional também afetaram a cooperação internacional para o desenvolvimento.¹ Por muito tempo, foram os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que disponibilizaram os recursos de cooperação internacional para o desenvolvimento e tiveram o poder de definir as prioridades internacionais de desenvolvimento. Agora, potências emergentes, como Brasil, China e Índia, engajam-se cada vez mais na cooperação Sul-Sul. A criação do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD), no Conselho Econômico e Social (ECO-SOC) desafia a posição proeminente do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (OCDE/CAD). Estes desenvolvimentos criam novos desafios para a coordenação dos doadores, mas também são acompanhados por um enorme potencial de aprendizagem mútua. Em vez de enfatizar as dicotomias entre a cooperação Sul-Sul e Norte-Sul, os países doadores devem refletir sobre os desafios comuns que enfrentam no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Afinal, não é só a governança nos países-alvo, mas, em grande medida, é a governança dentro das estruturas dos doadores que determina a eficácia da cooperação internacional para o desenvolvimento (RUCK, 2006; FAUST e MESSNER, 2007; BROMBACHER, 2009).

Este artigo contribuirá para a troca de conhecimento, tão necessária, sobre as estruturas dos doadores (CHATURVEDI, 2010; CABRAL e WEINSTOCK, 2010). Como o Brasil está ampliando sua cooperação Sul-Sul, pode beneficiar-se das experiências e lições aprendidas, dos pontos fortes e fracos dos sistemas de cooperação para o desenvolvimento em outros países doadores – independentemente da sua origem, Norte ou Sul. Ampliar o conhecimento sobre as abordagens políticas e os desenhos institucionais de outros doadores pode também facilitar a coordenação dos doadores, o que facilita identificar semelhanças e diferenças. O sistema de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento é um caso especialmente interessante. A Alemanha tem sido um ator-chave na cooperação internacional para o desenvolvimento. Em 2010, a ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD)² alemã ascendeu a mais de 12 bilhões de dólares.³ Isto fez da Alemanha o quarto maior doador bilateral do mundo em valor total, depois dos Estados Unidos, França e Grã-Bretanha (OECD, 2011a). Considerando, porém, a relação AOD/Rendimento Nacional Bruto (RNB), a Alemanha só ficou em 13º lugar (*op. cit.*).

1. Ver, por exemplo, Chandy e Kharas (2011), Zimmermann e Smith (2011), Berger e Grimm (2010).

2. De acordo com a OCDE, a assistência oficial para o desenvolvimento é definida da seguinte forma: "Fluxos de financiamentos oficiais administrados com o objetivo primordial de promover desenvolvimento econômico e bem-estar nos países em desenvolvimento e que possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais" (OECD, 2003).

3. Além disso, organizações da sociedade civil doaram cerca de 800 milhões de euros em 2010, valor que tem diminuído nos últimos seis anos (Deutschland, 2011a).

O governo alemão tem mais de cinquenta anos de experiência em cooperação para o desenvolvimento e, com o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (em alemão, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ), a cooperação para o desenvolvimento é ainda representada em nível ministerial. Suas agências de execução são reconhecidas internacionalmente por sua expertise. A Alemanha também tem desempenhado um papel de liderança na abordagem de questões globais, como vincular a mudança climática ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, enfrenta desafios importantes de governança, como aumentar a coerência da sua cooperação para o desenvolvimento.

Este artigo ilustra as bases da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, com foco em seu contexto institucional e suas prioridades políticas. Após um breve panorama histórico, serão apresentadas as principais instituições e atores da cooperação oficial alemã para o desenvolvimento, compreendendo o nível ministerial e as agências de execução. Posteriormente, a atenção é voltada para as prioridades da política alemã, seguindo-se uma análise dos objetivos gerais da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, sua cooperação multilateral, as prioridades setoriais e os países beneficiários da sua cooperação bilateral. O artigo prossegue com a apresentação de duas melhores práticas – capacitação especializada em cooperação internacional para o desenvolvimento e em política climática. Na sequência, descrevem-se as prioridades da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento com países emergentes e conclui-se destacando pontos fortes e fracos do sistema alemão para o desenvolvimento. Este artigo baseia-se principalmente em declarações e documentos do governo. A fim de facilitar a comparabilidade internacional, os dados sobre os recursos financeiros são, em sua maioria, extraídos de estatísticas da OCDE. Fontes oficiais são complementadas por observações e análises de pesquisadores, organizações da sociedade civil e profissionais.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Os antecedentes históricos do engajamento alemão na cooperação internacional para o desenvolvimento demonstram duas características inerentes à política para o desenvolvimento de qualquer doador: em primeiro lugar, a interação entre as tendências internacionais e as mudanças na política interna e, em segundo, as tensões entre, por um lado, interesses próprios, econômicos e políticos, e, por outro, aspirações altruístas.⁴ O ponto de partida da cooperação alemã – Ocidental – para o desenvolvimento remonta ao ano de 1956, com uma resolução do Parlamento alemão, aprovando 50 milhões de marcos alemães para “ações de promoção para

4. Ver, por exemplo, Bodemer (2002).

países subdesenvolvidos”, por meio do Ministério das Relações Exteriores.⁵ Esta resolução foi definida no contexto histórico da própria experiência de desenvolvimento da Alemanha após a Segunda Guerra Mundial, cuja reconstrução estava sendo financiada pelo Plano Marshall. A Alemanha, assim, passou de destinatário a doador de assistência para o desenvolvimento. Fatores que impeliram o engajamento alemão na cooperação para o desenvolvimento foi o compromisso do Parlamento alemão com uma política Norte-Sul ativa e a luta para atender os interesses da indústria de exportação, em crescimento, e da nação. As “ações de promoção” incluíram a assistência material aos países em desenvolvimento e intercâmbio de conhecimentos técnicos – experiências profissionais, formação e capacitação avançada –, e foram complementadas pelo fortalecimento do intercâmbio intercultural (HOLTZ, 2006, p. 32).

Inicialmente, essas tarefas seriam realizadas pela recém-criada Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional (Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung – DSE). Sua contínua expansão e crescente relevância, bem como a necessidade de agrupar atividades de AOD, logo levaram à criação de um ministério independente para questões do desenvolvimento. Em 1961, o BMZ – a primeira destas instituições na Europa – iniciou suas atividades, sendo Walter Scheel o primeiro-ministro alemão de cooperação econômica (HOLTZ, 2006, p. 32). No Parlamento, o Comitê de Cooperação Econômica foi criado como contraparte do BMZ. Durante seus primeiros anos, o BMZ assumiu a responsabilidade pela assistência técnica; no entanto, foi somente em 1972 que se tornou responsável também pela cooperação financeira.⁶ O Ministério das Relações Exteriores, no entanto, ficou encarregado de definir as prioridades da política externa e decidir sobre a alocação da assistência para o desenvolvimento, que serviu, em consonância com os princípios da Doutrina Hallstein, como instrumento na luta contra o comunismo.⁷ Abandonando os paradigmas da teoria da modernização, a partir do final dos anos 1960, maior ênfase foi dada à autodeterminação dos países em desenvolvimento. A fim de enfrentar os obstáculos estruturais ao desenvolvimento, desenvolveu-se uma abordagem sobre a cooperação para o desenvolvimento mais em longo prazo e específica por país. Em vez de se concentrar na promoção do crescimento econômico, mais atenção foi dada à melhoria da qualidade de vida nos países parceiros. Na década seguinte (1974-1982), o contexto da crise do preço do petróleo e a recessão da

5. Antes disso, em 1952, a Alemanha Ocidental havia contribuído com 500.000 marcos alemães ao “Programa de Assistência Expandida de Desenvolvimento Econômico de Países e Regiões Subdesenvolvidas das Nações Unidas”. Ver Deutschland (2008, p. 37).

6. Antes disso, o Ministério Federal de Economia era o responsável pela cooperação financeira. Ver Bodemer (2002).

7. A Doutrina Hallstein foi um princípio da política alemã externa de 1955 até 1969. Estabeleceu que a República Federal tinha o direito exclusivo de representar o povo alemão e não deveria iniciar ou manter relações diplomáticas com qualquer Estado que tivesse reconhecido a República Democrática Alemã (Alemanha Oriental). Ver Schubert e Klein (2006).

economia alemã levaram a uma crescente ênfase no interesse econômico próprio. O governo alemão, sob Helmut Schmidt, não apoiou a chamada emergente para uma Nova Ordem Econômica Internacional (Noei), tal como reivindicado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Em vez disso, a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento seguiu os princípios da Convenção de Lomé,⁸ que apenas inclui algumas das características das reivindicações da Noei. Ao mesmo tempo, uma vez que o papel das mulheres nos processos de desenvolvimento ganhou mais atenção, Marie Schlei tornou-se a primeira primeira-ministra do BMZ, em 1976, e promoveu a participação alemã para o desenvolvimento na África (HOLTZ, 2006, p. 34).

Em 1982, o Parlamento alemão proclamou um manifesto para o desenvolvimento,⁹ ainda válido, colocando especial ênfase nos direitos humanos como objetivo da Cooperação para o Desenvolvimento, bem como o progresso social e a equidade. A fim de cumprir estes objetivos, a implicação direta sobre a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento foi a priorização da cooperação com países que lutam para construir estruturas democráticas. Dez anos depois, em 1993, o BMZ, finalmente, foi renomeado para “Ministério para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento”. No entanto, este engajamento com o “desenvolvimento” foi marcado pelo Consenso de Washington e o contexto econômico dos anos 1990. Mais forte do que antes, o BMZ sublinhou seus próprios interesses relativos aos benefícios do emprego doméstico. Durante esse tempo – e como uma resposta à “década perdida” dos anos 1980 e o endividamento elevado de muitos países em desenvolvimento –, a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, cada vez mais, serviu como instrumento de influência sobre as políticas dos países em desenvolvimento, especialmente em relação a ajustes estruturais (HOLTZ, 2006, p. 34).

Ao longo da última década, sob o ministro de desenvolvimento social-democrata, Heidemarie Wieczorek-Zeul (1998-2009), o entendimento sobre a política de desenvolvimento na Alemanha passou de “cooperação para o desenvolvimento” tradicional para “política estrutural e de paz global”.¹⁰ As mudanças em direção a uma abordagem mais holística e integrada foram espelhadas na tendência em conceber programas mais abrangentes, com di-

8. A Convenção de Lomé estabelece os princípios e objetivos da cooperação da União Europeia (UE) com 71 países da África, Caribe e Pacífico (ACP). Suas principais características são: o princípio da parceria, a natureza contratual da relação, e a combinação de aspectos comerciais, assistenciais e políticos, com a sua perspectiva de longo prazo. Foi assinada pela primeira vez em 1975, em Lomé, Togo. Ver EuropeAid (2012).

9. Essa declaração de intenção define os princípios básicos da política alemã para o desenvolvimento. Foi emitida como uma reação ao Relatório Brandt e à Cúpula Norte-Sul em Cancun, em outubro de 1981. Ver Deutscher Bundestag (1982).

10. Também é interessante notar que, em 1998, o BMZ foi admitido como membro do Conselho de Segurança Federal da Alemanha.

versas partes interessadas, em escala nacional e global. Eles vieram à custa de projetos de desenvolvimento locais – com todas as suas vantagens, como uma aproximação com as bases; e desvantagens, como a tendência a soluções isoladas. Além disso, em 1998, o BMZ foi admitido como membro do Conselho de Segurança Federal da Alemanha. Esta nova compreensão da política para o desenvolvimento tem que ser vista à luz de inúmeras conferências globais realizadas durante aquela década, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, e a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, em 2000, que levou ao acordo sobre os Objetivos do Milênio (ODM). O BMZ, à medida que o compromisso com o desenvolvimento ganhou mais visibilidade e importância no contexto político nacional, também acumulou ainda mais competências e decidiu cooperar mais de perto com os países emergentes na solução dos problemas globais. O BMZ enfatizou que os desafios e as ameaças globais – tais como a degradação social e ambiental, mudanças climáticas, migração, crime internacional etc. – só podem ser enfrentados a partir de um esforço conjunto e provendo condições de um quadro global mais justo – por exemplo, na esfera econômica – e um desenvolvimento orientado para a política (global) como um todo, em vez de ações isoladas para o desenvolvimento. Não obstante, o BMZ, muitas vezes, não tem sido capaz de assegurar as convicções encontradas em sua retórica oficial contra outras políticas do setor. Os interesses míopes da política comercial e agrícola, por exemplo, com suas restrições à importação e escandalosos subsídios, contradizem claramente a abordagem proclamada pelo BMZ de “criar condições para oportunidades mais justas”.

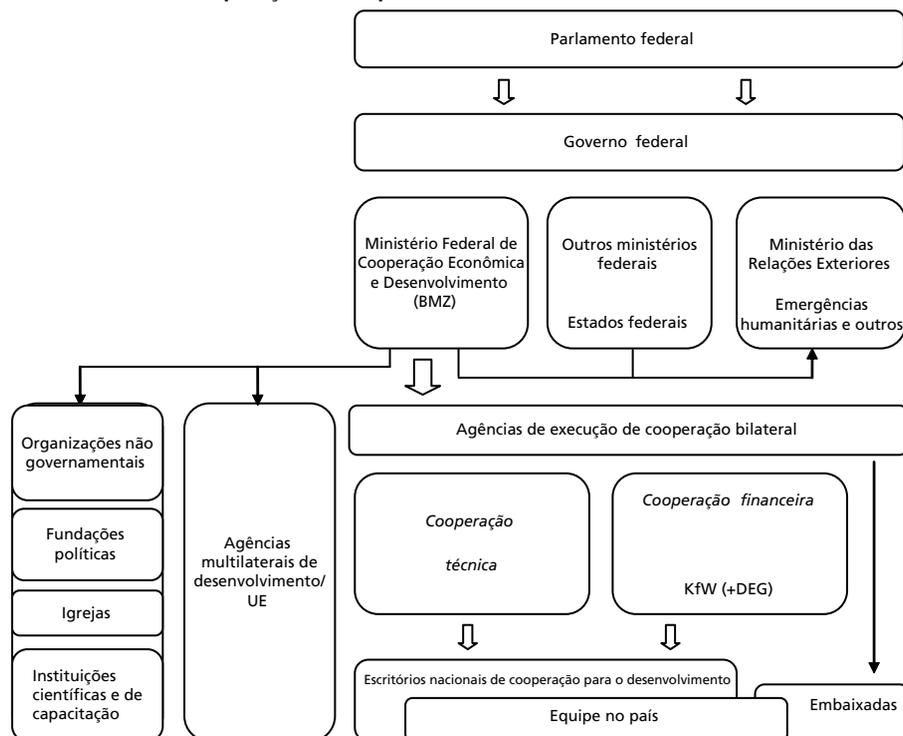
A mudança de governo, em 2009, levou a mudanças importantes também na política alemã para o desenvolvimento. Sob o atual ministro liberal, Dirk Niebel, o BMZ mostra uma ênfase maior na cooperação econômica e no envolvimento empresarial. Niebel sublinha a importância de perseguir os próprios interesses alemães na cooperação para o desenvolvimento e a necessidade de aumentar a visibilidade da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento. Assim, a cooperação bilateral é favorecida em relação à multilateral. Devido às medidas de austeridade gerais do governo alemão, o BMZ agora precisa lidar com um orçamento reduzido. Estas restrições monetárias intensificam ainda mais o desafio de aumentar a eficácia e eficiência da assistência. A fusão das agências de cooperação técnica alemãs na Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), no início de 2011, pode ser considerada como um primeiro passo nesta direção.

3 PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES E ATORES

Esta seção apresenta uma visão geral do contexto institucional da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, ilustrada na figura 1.

FIGURA 1

Sistema de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento



Fonte: Adaptada de OECD (2010, p. 61).

3.1 O governo federal

Com um ministério próprio e representação no gabinete, a paisagem institucional alemã de cooperação para o desenvolvimento figura como um caso bastante peculiar em comparação a outros países doadores.¹¹ O BMZ é formalmente responsável pela definição da agenda alemã para o desenvolvimento. No entanto, não é o único ministério responsável pela AOD e tem pouca influência sobre a alocação da

11. Compartilha essas características com o governo do Reino Unido. O Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), criado em 1997, no entanto, goza de mais competências que o BMZ para assegurar a coerência política para o desenvolvimento. Ver, por exemplo, Brombacher (2009).

AOD em outros ministérios.¹² Em 2009, forneceu cerca de 64% da AOD alemã e, em 2008, 54% (DEUTSCHLAND, 2010a; OECD, 2010, p. 51) (gráfico 1). Desde 1998, administra também a contribuição da Alemanha de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia (UE) (DEUTSCHLAND, 2008, p. 37). Em 2009, aproximadamente 600 pessoas foram empregadas em ambas as sedes alemãs, em Bonn e Berlim (OECD, 2010, p. 65). Além disso, o BMZ tem cerca de 50 chefes de cooperação alocados em 38 de seus 57 países parceiros, coordenando e supervisionando programas alemães para o desenvolvimento. Por último, mas igualmente importante, o BMZ tem, ainda, representantes e pessoal nas missões permanentes alemãs em instituições internacionais.¹³ De acordo com o Ministério das Finanças (Bundesministerium der Finanzen – BMF), em 2010, o orçamento do BMZ representou cerca de 6 bilhões de euros. Isto representa menos de 2% do orçamento nacional de 319 bilhões de euros o que contrasta com os 31 bilhões de euros que foram para o orçamento da defesa (DEUTSCHLAND, 2010c). Devido às medidas de austeridade gerais, a partir de 2012, sobre o orçamento do BMZ, está prevista uma redução de 5,6 bilhões de euros até 2014. A tabela 1 mostra a redução futura do orçamento da BMZ como planejado.

TABELA 1
Orçamento planejado do BMZ
(Em € bilhões)

2010	2011	2012	2013	2014
6,0	6,0	5,7	5,6	5,6

Fonte: BMF (Deutschland, 2010d).

As medidas de austeridade iminentes são susceptíveis de afetar principalmente pagamentos voluntários de contribuição a organizações multilaterais para o desenvolvimento e o financiamento das medidas climáticas (TERRE DES HOMMES e WELTHUNGERHILFE, 2011, p. 22).

O segundo principal ministério doador é o Ministério das Relações Exteriores (Auswärtiges Amt – AA). Em 2008, contribuiu com 7% da AOD, com predominância para a assistência bilateral (OECD, 2010, p. 50). Embora os fundos do BMZ sejam aprovados para crises e recuperação de desastres em andamento, o Ministério das Relações Exteriores é responsável pela assistência de emergência.

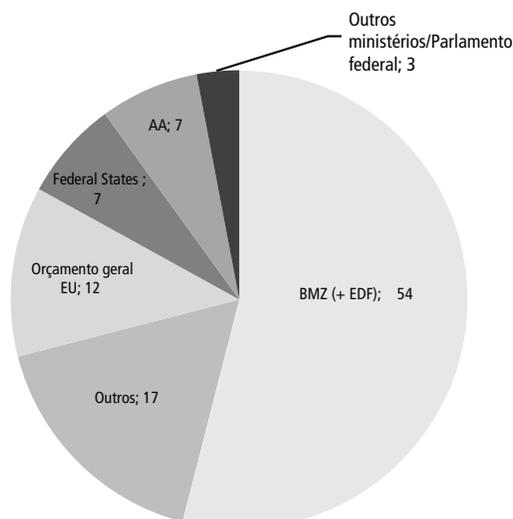
12. Aqui, a responsabilidade geral do BMZ pela cooperação para o desenvolvimento se confronta com o direito dos outros ministérios de lidar com o seu orçamento de forma autônoma. Estes ministérios não têm que coordenar sua alocação da AOD com o BMZ. Ver, por exemplo, GKKE (2006).

13. Esses incluem as Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a União Europeia, a Organização para Agricultura e Alimentação, o Programa Mundial de Alimentos, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, o Banco Mundial e Banco Africano, Asiático, Inter-Americano e do Caribe de Desenvolvimento. Ver Deutschland (2010b).

Ambos os ministérios e outros atores humanitários nacionais estão organizados em um organismo de coordenação.¹⁴ Estados federais (7% da AOD em 2008) e outros departamentos governamentais, agências e instituições também oferecem AOD. Entre os outros ministérios federais, o Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU) é um dos maiores doadores. No entanto, contribui com apenas 1,9% para a AOD alemã. O Ministério das Finanças (BMF) gerencia a contribuição da Alemanha para o orçamento geral da UE, bem como o alívio e o reagendamento da dívida (OECD, 2010, p. 51). Até 2008, o alívio da dívida representava uma parcela grande da AOD alemã. Hoje, porém, a contribuição do BMF é apenas secundária, com 0,1% do total da AOD em 2009 (DEUTSCHLAND, 2010a).

GRÁFICO 1

Ajuda oficial ao desenvolvimento alemã, por órgão governamental (2008)
(Em %)



Fonte: OCDE (2010, p. 51).

Enquanto a representação do BMZ no ministério, de alguma forma, reflete sua importância na definição das políticas nacionais, a Cooperação para o Desenvolvimento não é vista como parte integrante da política externa alemã. A divisão institucional entre BMZ e Ministério das Relações Exteriores conduz a uma percepção da política para o desenvolvimento e a política externa como diferentes áreas da política. A noção de cooperação para o desenvolvimento como uma mera

14. Trata-se da Coordenação de Ajuda Humanitária, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe). Ver Deutschland (2010e).

assistência altruísta, sem benefícios domésticos diretos, em contraste com a política externa aspirando interesses nacionais próprios, ainda é amplamente difundida entre a população alemã e tomadores de decisão. No entanto, a história e o último foco do BMZ no envolvimento do setor privado mostram, sem dúvida, que a política alemã para o desenvolvimento está longe de ser altruísta e realmente visa benefícios domésticos. A relação entre o BMZ e o Ministério das Relações Exteriores não está livre de conflitos e também aponta para as dificuldades da Alemanha no sentido de garantir a coerência das políticas para o desenvolvimento. A *Revisão pelos pares 2010 (Peer review 2010)*, publicada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, critica que a divisão de trabalho entre ambos os ministérios nem sempre é claramente formulada (OECD, 2010, p. 24). Tem-se debatido repetidamente se o BMZ deve ser integrado ao Ministério das Relações Exteriores. Durante a campanha eleitoral, antes de tomar posse, ministro Dirk Niebel – então secretário-geral do Partido Liberal – também reivindicou esta integração. Ele abandonou rapidamente esta solicitação quando foi nomeado ministro. Não é de se estranhar que, após tais declarações, sua nomeação não tenha sido bem recebida pela comunidade alemã para o desenvolvimento.¹⁵ Em 2010, diante do “compromisso com o Índice de Desenvolvimento”, que compara a coerência das políticas para o desenvolvimento dos países doadores, a Alemanha se classificou apenas em 14º lugar dos 22 países doadores.¹⁶ Embora existam ainda exemplos positivos de colaboração interministerial, como acontece com a parceria para a política climática entre BMZ e BMU, a cooperação para o desenvolvimento é constantemente subordinada, ou até mesmo instrumentalizada, para alcançar objetivos da política externa, de segurança e de comércio (RAUCH, 2009, p. 28-30). Muitos críticos apontam para a necessidade de uma política de desenvolvimento abrangente, que inclua todos os setores do governo. Assim, o BMZ é frequentemente chamado para mostrar mais rigor em garantir a coerência para o desenvolvimento.¹⁷

3.2 Agências de execução

Além de ter seu próprio ministério, a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento apresenta outra peculiaridade: a divisão institucional de sua execução em cooperação técnica e financeira.

3.2.1 Cooperação técnica

A cooperação técnica é realizada principalmente pelo desenvolvimento de capacidades e ajuda em espécie. Consiste no envio de especialistas como consultores ou assistentes a organizações parceiras, ou na formação de técnicos e gestores de

15. Ver, por exemplo, Repinski (2011).

16. Esse índice baseia-se nas seguintes categorias: assistência, comércio, investimento, migração, meio ambiente, segurança e tecnologia (CGD, 2010).

17. Ver, por exemplo, Carbonnier (2011) e Venro (2009).

países parceiros. A cooperação técnica não só é entregue a atores e organizações estatais, mas também a ONGs e atores do setor privado. A principal agência de execução da cooperação técnica é a empresa pública federal GIZ. É a maior organização mundial de execução bilateral, com longa experiência. Como um dos projetos centrais do governo atual, e a fim de melhorar a eficácia e eficiência da assistência, em 2011, as três agências de cooperação técnica se integram no que é hoje conhecido como GIZ, ou seja:

- 1) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ), fundada em 1975, como uma sociedade de responsabilidade limitada de propriedade federal, especializada na cooperação técnica com os países parceiros da Alemanha. A competência central da GTZ é o desenvolvimento de capacidades, incluindo conhecimentos técnicos, competência gerencial e capacidade de desempenho. Apoia organizações, instituições públicas e empresas privadas com o objetivo de tornar as suas estruturas de gestão, organizacionais e de produção mais eficientes e eficazes (GTZ, [s.d.]).
- 2) InWent – Sociedade Internacional para a Formação Profissional e Desenvolvimento, cuja principal tarefa é o desenvolvimento de recursos humanos. InWent iniciou suas atividades em 2002, principalmente ministrando treinamento avançado para gestores e técnicos de países parceiros.¹⁸
- 3) Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (German Development Service – DED), com a tarefa central de preparar e enviar a campo trabalhadores para o desenvolvimento, foi fundada em 1963. Em contraste com a preparação de especialistas para o desenvolvimento pela InWent, o DED inicialmente formou alemães que queriam ser voluntários em um projeto para o desenvolvimento, por um período limitado de tempo. Hoje, porém, os trabalhadores para o desenvolvimento, muitas vezes, visam uma carreira profissional no campo da cooperação para o desenvolvimento.¹⁹

A GIZ opera atualmente em 130 países. Em 2010, teve um faturamento estimado de € 1,9 bilhão e é responsável por uma equipe total de cerca de 17.000 pessoas, mais de 60% sendo pessoal local – ex-funcionários do GTZ compõem a maior parte dos quase 10.000 empregados.²⁰ Embora o pessoal do BMZ seja composto de generalistas, a GIZ emprega uma vasta gama de especialistas. Neste contexto, é importante notar que a GIZ realiza deveres que

18. InWent era em si uma fusão do Deutsche Stiftung für international Entwicklung (DSE) e do Carl Duisberg Gesellschaft (Inwent, [s.d.]).

19. Além disso, o Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) é responsável pela colocação de especialistas nos países parceiros. Existem outras organizações especializadas de execução da cooperação técnica, tais como o Instituto Federal de Geociências e Recursos Naturais (BGR) ou o Instituto Nacional de Metrologia (PTB). Ver Deutschland ([s.d.]).

20. DED: 249 trabalhadores locais, além de 1.121 trabalhadores em campo e 225 funcionários da sede. InWEnt: 43 trabalhadores locais, além de dois trabalhadores em campo e 795 funcionários da sede. GTZ: 1.391 trabalhadores em campo e 1.765 funcionários da sede. Ver OECD (2010, p. 66). Além disso, há 1.135 trabalhadores para o desenvolvimento, 750 integrados e 324 especialistas que retornam, 700 especialistas locais em organizações parceiras e 850 voluntários.

ultrapassam os de uma simples agência de execução. Devido à sua expertise local e regional, ao número de recursos humanos e técnicos, a GIZ é a principal consultora do BMZ sobre estratégia e políticas (OECD, 2010, p. 65-67). A relação entre o BMZ e a GIZ é claramente caracterizada pelo problema do principal-agente. A GIZ, como uma agência de execução poderosa desempenha funções, nomeadamente, de definição das políticas, que oficialmente pertencem ao domínio do BMZ. Isto não se aplica apenas às atividades nos países parceiros, mas também em direção da política alemã para o desenvolvimento como um todo.²¹ Para voltar a ganhar alguma influência que as agências de execução possuem e manter uma função de supervisão centralizada, Dirk Niebel decidiu aumentar o número de pessoal do BMZ, tanto na Alemanha, quanto nas representações no exterior.²² Mais contribuições para o diálogo político nos países parceiros deveriam ser realizadas por coordenadores de área focal, que são estabelecidos para representar a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento em diálogos setoriais locais (OECD, 2010, p. 67).

E quanto a outras agências de execução? Anualmente, a Alemanha canaliza de 5% a 6% da sua AOD a atores não estatais, dando uma alta prioridade à sua independência.²³ Fora isto, a maior parcela vai para igrejas e fundações políticas (OECD, 2010, p. 57). Em 2009, o BMZ contribuiu com € 192 milhões para iniciativas para o desenvolvimento, para a obra episcopal da Igreja Católica da Alemanha (Misereor) e Igreja Luterana (Evangelische Entwicklungsdienst e.V. – EED) (DEUTSCHLAND, [s.d.].c), bem como com € 216 milhões para o trabalho sobre políticas desenvolvimentistas das seis fundações políticas correspondentes aos seis partidos representados no Parlamento.²⁴ Estas fundações políticas, predominantemente, visam reforçar os partidos políticos e as organizações da sociedade civil nos países parceiros, atingindo, assim, além do domínio dos atores tradicionais para o desenvolvimento. Além disso, o BMZ canalizou € 38 milhões para ONGs (DEUTSCHLAND, [s.d.].b) com quem mantém um diálogo regular – bianual –, principalmente por meio da organização “guarda-chuva” Associação Alemã de Organizações de Desenvolvimento não Governamentais (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen – Venro), que também inclui iniciativas de desenvolvimento

21. Devido à sua maior flexibilidade na gestão de recursos humanos, o GIZ, por exemplo, apoia pessoal para trabalhar na sede da BMZ. São controversos os interesses a que estes funcionários servem em primeiro lugar, no caso de conflito entre o GIZ e o BMZ.

22. Sobre a reforma da cooperação técnica alemã, ver também a entrevista com Dirk Niebel no *International Politik: Global Edition* (2011).

23. O BMZ apoia prestadores não estatais de serviços para o desenvolvimento, dando assessoria técnica, por meio do seu Centro de Aconselhamento a Instituições Privadas de Cooperação para o Desenvolvimento (Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit – Bengo). Ver Deutschland ([s.d.].b).

24. “As fundações políticas não agem em nome do governo alemão, mas apenas com o seu acordo e apoio financeiro. Eles se envolvem em programas educacionais, de aconselhamento e de diálogo no nível do indivíduo, do governo, social e internacional”. Ver Deutschland ([s.d.].d).

vinculadas à igreja.²⁵ As ONGs, igrejas e fundações políticas proveem conhecimentos fundamentais para a elaboração das estratégias políticas para o desenvolvimento do BMZ para países individuais e regiões. Ao mesmo tempo, representam uma contribuição central para a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, de acordo com o BMZ:

em muitos lugares, eles podem criar uma relação especial de confiança. Isso muitas vezes provou ter criado uma base muito sólida para se manter em contato e em diálogo em momentos críticos, especialmente em situações politicamente sensíveis, mesmo em países nos quais a cooperação com o governo é difícil ou impossível por razões políticas (DEUTSCHLAND, [s.d.]b).

Além disso, atores não estatais contribuem significativamente para a conscientização crescente da cooperação para o desenvolvimento ao público em geral.

3.2.2 Cooperação financeira

A cooperação financeira é realizada principalmente sob a forma de pagamentos financeiros não reembolsáveis (para os países menos desenvolvidos – PMD) e subsídios a taxas de juros baixas (0,75%) e com longa duração. Além disso, há instrumentos de financiamento adicionais para países em desenvolvimento, economicamente mais potentes. A cooperação financeira provê principalmente investimentos públicos em infraestrutura social e econômica aos países parceiros. Normalmente, os fundos se tornam parte do orçamento de organizações parceiras e são administrados de forma autônoma, mas, no entanto, quando aplicados em coordenação com outras atividades de cooperação alemã ou internacional (técnica) são para o desenvolvimento (RAUCH, 2009, p. 40).

As principais organizações executoras são o KfW Banco Alemão para o Desenvolvimento (KfW Entwicklungsbank) e a Sociedade Alemã de Investimento e Desenvolvimento (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft – DEG), ambas subsidiárias do Banco para Reconstrução (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW). O KfW foi fundado em 1948 e dotado com fundos do Plano Marshall. Quatro anos depois, em 1952, a República Federal da Alemanha criou o KfW Entwicklungsbank para prestação de assistência ao desenvolvimento (KfW, 2011). Suas competências incluem proteção ambiental e climática, desenvolvimento do setor financeiro e desenvolvimento comunitário (KfW, [s.d.]a). Em 2008, o KfW Entwicklungsbank assinou contratos no valor total de € 3,7 bilhões com países em desenvolvimento e em transição, dos quais cerca de € 1,4 bilhão veio de recursos orçamentários federais (DEUTSCHLAND, [s.d.]e). Atualmente, atua em 1.800 projetos em mais de 100 países e emprega cerca de 400 funcionários. Em vez de

25. A Venro tem atualmente 118 ONGs orientadas às políticas para o desenvolvimento como membros. Mais informações no site: <<http://venro.de>>.

implementar “seus próprios projetos”, o KfW Entwicklungsbank apoia organizações que executam projetos em países parceiros, por exemplo, na elaboração de projetos e prestação de serviços de apoio durante a implementação. O KfW Entwicklungsbank também monitora o progresso das medidas financiadas e, uma vez que o projeto tenha sido concluído, revisa se os objetivos para o desenvolvimento foram alcançados e se terão impacto duradouro (DEUTSCHLAND, [s.d.]).

A ampla gama de agências de execução provê a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento com um considerável grau de flexibilidade e especialização, bem como com uma variedade de ferramentas e métodos. Isto permitiu a implementação de uma abordagem para o desenvolvimento em nível múltiplo e a entrega de serviços sob medida. No entanto, os críticos argumentam que a fragmentação institucional da Alemanha vem ao custo da coerência das políticas. Também parece conduzir a uma perda de transparência, assim como cria confusão entre seus parceiros. Em especial, a divisão institucional de agências alemãs de execução entre a cooperação financeira e técnica é alvo de críticas.²⁶ Um estudo da PriceWaterHouseCoopers, encomendado pelo BMZ, salienta que a divisão institucional leva a uma divisão artificial entre cooperação financeira e técnica que não serve às necessidades do desenvolvimento, mas a interesses institucionais, considerando que as agências de execução estão ansiosas para enfatizar seu caráter “único” (PWC, 2006). Em 2005, a grande coalizão entre social-democratas e democratas-cristãos decidiu integrar o KfW Entwicklungsbank e o antigo GTZ, mas não conseguiu, devido à resistência das agências de execução, especialmente da GTZ. Esta tentativa frustrada de integrar a cooperação financeira e técnica questiona a capacidade de direção do BMZ em relação a suas agências de execução. O atual governo também se esquivou de uma ampla reforma em suas agências de execução e, em vez disso, visou a uma reforma menor – e politicamente mais fácil –, apenas no âmbito da cooperação técnica. Como um pequeno passo para uma maior integração entre a cooperação técnica e financeira, pretende-se integrar a GIZ e os escritórios nacionais do KfW Entwicklungsbank em escritórios nacionais de cooperação para o desenvolvimento. Além disso, coordenadores de área focal recém-nomeados, selecionados das agências de execução, serão responsáveis pela concepção e implementação de programas conjuntos (OECD, 2010, p. 67).

4 OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO

De acordo com declarações do BMZ, a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento está comprometida com a Declaração do Milênio e os ODMs. Seu objetivo é “dar às pessoas a liberdade de moldar suas próprias vidas, tomando suas próprias decisões e assumir a responsabilidade por estas, sem sofrer dificuldade

26. Ver, por exemplo, OECD (2010, p. 19), Repinski (2011) e Brombacher (2009).

material” (DEUTSCHLAND, [s.d.]g). O BMZ sublinha que a política alemã para o desenvolvimento é informada por ambos, valores e interesses, e beneficia os destinatários, bem como os doadores: está baseada em princípios humanistas e comprometida com a liberdade, direitos humanos e solidariedade, nas sociedades e entre elas ajudando as pessoas a conduzirem vida em liberdade, segurança e prosperidade. Contudo, a política para o desenvolvimento também serve aos interesses da própria Alemanha, como um grande país exportador. De acordo com o BMZ, a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento proporciona 140.000 empregos na Alemanha e abre novos mercados para as empresas alemãs, de modo que cada euro gasto na cooperação para o desenvolvimento no estrangeiro acrescenta 1,8 euro para as receitas de exportação alemãs. O ministério também propõe que a política para o desenvolvimento fortaleça a cooperação internacional para resolver problemas globais e, portanto, contribuir para a paz e a estabilidade mundial (DEUTSCHLAND, 2010, p. 1). O BMZ considera a política para o desenvolvimento como uma política estrutural global, composta por três níveis de ação:

- 1) No âmbito internacional, está comprometida em reformar as instituições internacionais para que elas melhor representem e sirvam aos interesses dos países em desenvolvimento. A prioridade é dada ao comércio, aos sistemas financeiros, ao meio ambiente, às questões sociais e à construção da paz. Neste contexto, o BMZ dedica-se a aumentar a influência dos países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial (BM), e expandir a iniciativa de cancelamento da dívida de países pobres altamente endividados (PPAE).²⁷ No entanto, é importante notar que o governo alemão, como um todo, não representa, necessariamente, esta posição. Outros ministérios, politicamente mais influentes, muitas vezes buscam diferentes interesses, resultando na falta de coerência da política em geral.
- 2) No âmbito dos países parceiros, o governo alemão apoia a criação de um ambiente propício para o desenvolvimento. Isto inclui a construção de instituições públicas, eficazes e eficientes, a modernização dos sistemas sociais, a proteção ambiental e de recursos, bem como a descentralização e o desenvolvimento local. Este último tem sido uma área prioritária da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por um longo tempo, devido à sua experiência com estruturas federais.
- 3) No âmbito doméstico, o BMZ visa mobilizar o apoio público à cooperação para o desenvolvimento por meio do trabalho informativo e educativo. Além disso, conversas regulares sobre coerência com outros ministérios federais devem integrar as preocupações sobre o desenvolvimento em outras políticas federais (DEUTSCHLAND, [s.d.]h).

27. Em 1996, os Estados do G8 aprovaram uma iniciativa coordenada para o alívio da dívida dos países pobres muito endividados (HIPC) com o Banco Mundial e o FMI. Esta iniciativa prevê o cancelamento da dívida bilateral e um alívio limitado da dívida multilateral. Os países em desenvolvimento participantes devem preparar Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP), a fim de se qualificar em para o alívio da dívida.

Em seu acordo de outubro de 2009, a coalizão de governo entre democratas-cristãos e democratas livres estabeleceu as prioridades políticas para a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento durante o período legislativo 2009-2013 (CDU, CSU e FDP, 2009, p. 181-185). O acordo de coalizão sublinha o reforço de boa governança, propriedade e capacidade de autoajuda, em países em desenvolvimento, como princípios centrais da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (CDU, CSU e FDP, 2009, p. 181). Com base no acordo de coalizão, o BMZ identifica seis áreas prioritárias para sua ação (box 1). Com o ministro liberal Niebel, o BMZ se concentra, mais fortemente ainda, no envolvimento das empresas e na visibilidade da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento. A GIZ, agora, coopera estreitamente com a Câmara de Comércio Alemã (REPINSKI, 2011). A *Revisão pelos pares (Peer review)* da OCDE de 2010 sobre a Alemanha (OECD, 2010) aconselha o governo alemão a assegurar que o forte foco no envolvimento das empresas não leve a um desvio da AOD para apoiar seus próprios interesses comerciais. Solicita, para tal, que o governo alemão desenvolva modalidades a fim de garantir que projetos para o desenvolvimento sejam escolhidos a partir dos benefícios esperados para o desenvolvimento, e não com base em interesses comerciais alemães (OECD, 2010, p. 16). Esta mudança política também recebeu muitas críticas de ONGs que trabalham para o desenvolvimento na Alemanha.

BOX 1

Áreas prioritárias da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento

- 1) *Redução sustentável da pobreza* para atingir os ODMs – especial ênfase na luta contra a pobreza educacional.
- 2) *Redução dos déficits estruturais*, ou seja, promover a boa governança nos países parceiros e nas estruturas internacionais
- 3) *Incentivo à participação da sociedade civil* para o desenvolvimento nos países parceiros e na Alemanha.
- 4) *Fazer com que as atividades do setor privado sejam benéficas para o desenvolvimento* – por exemplo, promover parcerias público-privadas, a responsabilidade social corporativa e as microfinanças.
- 5) *Melhorar a eficácia da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento* – integrando instituições de cooperação técnica.
- 6) *Melhorar a visibilidade* – mobilizar o apoio público ao fortalecer a informação e trabalho educacional sobre a política para o desenvolvimento, na Alemanha.

Fonte: BMZ (Deutschland, [s.d.]).

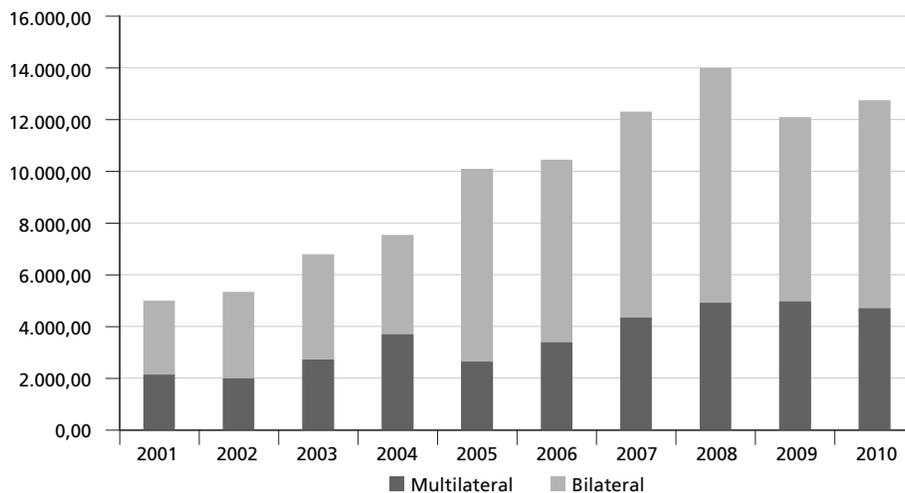
5 COOPERAÇÃO MULTILATERAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Entre os anos 2001-2010, a Alemanha gastou, em média, 36% da sua AOD em cooperação multilateral. Esta porcentagem ultrapassa a quota média multilateral dos países da OCDE para o mesmo período (29%).²⁸ Como visível no

28. Cálculo próprio com base no banco de dados *on-line* Estatísticas para o Desenvolvimento Internacional da OCDE (*International Development Statistics – IDS*). Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>. Uma ilustração clara e muito boa dos dados da OCDE pode ser encontrada em <www.aidflows.org>.

gráfico 2, a distribuição entre a AOD bilateral e multilateral mostra variações significativas neste intervalo de tempo: considerando-se que, em 2004, a AOD multilateral obteve uma quota de quase 50% do total da AOD, em 2005, esta foi de apenas 26%. A diminuição acentuada da AOD global a partir de 2008 e 2009 deve-se à eliminação progressiva do alívio da dívida bilateral por parte da Alemanha.

GRÁFICO 2
Distribuição entre a AOD bilateral e multilateral (2001-2010)
(Em US\$ milhões)



Fonte: International Development Statistics (IDS) da OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>.

De acordo com o BMZ, as vantagens comparativas de canalização da AOD pelas organizações multilaterais são sua ampla adesão, neutralidade política, capital e conhecimento técnico especializado. As organizações multilaterais, além disso, oferecem fóruns para discutir os princípios da política para o desenvolvimento e concordar com normas de política internacional (DEUTSCHLAND, [s.d.]n). O ministério sublinha, ainda, que a AOD bilateral seja caracterizada por maior visibilidade, servindo, assim, como “face” da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (DEUTSCHLAND, [s.d.]k). Considerando que o ministro social-democrata Heidemarie Wiecezorek-Zeul (1998-2009) favoreceu a AOD multilateral, o atual ministro liberal Dirk Niebel é um forte defensor da AOD bilateral, a fim de aumentar a visibilidade da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento. Em seu acordo de coalizão, o governo alemão, por conseguinte, compromete-se a restringir a AOD multilateral a um terço do total da AOD (CDU, CSU e FDP, 2009, p. 184). O estabelecimento de tal quota tem sido criticado por especialistas alemães em

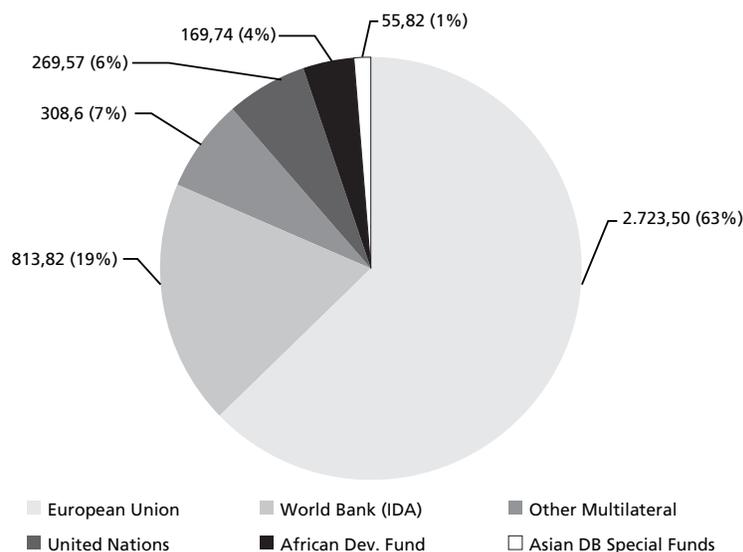
desenvolvimento.²⁹ Como consequência da mudança de política, o BMZ reduziu pagamentos voluntários para a ONU e retirou o financiamento de bancos regionais para o desenvolvimento (FUES, 2010; REPINSKI, 2011).

A Cooperação Alemã para o Desenvolvimento visa promover a boa governança não só nos seus países parceiros, mas também em estruturas internacionais. No plano internacional, o BMZ visa combater subsídios às exportações agrícolas, promovendo a coerência política entre a cooperação alemã, europeia e internacional para o desenvolvimento e melhorar a provisão de bens públicos globais, como proteção climática, conservação dos recursos ambientais e segurança (DEUTSCHLAND, [s.d.]). O gráfico 3 ilustra a distribuição média da AOD multilateral alemã entre 2005 e 2009. Com 63%, a UE recebeu a maior quota de AOD multilateral alemã. Uma quota de 39% da AOD multilateral alemã ingressou no orçamento da UE para componentes de ações externas que qualificam a AOD. O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que presta assistência à África, ao Caribe e ao Pacífico, recebeu 23%. Quase um quinto da AOD multilateral alemã, foi destinado à Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Grupo Banco Mundial; a Organização das Nações Unidas obteve uma quota de 6%.

GRÁFICO 3

Distribuição média da AOD multilateral alemã (2005-2009)

(Em US\$ milhões, desembolsos líquidos de AOD)

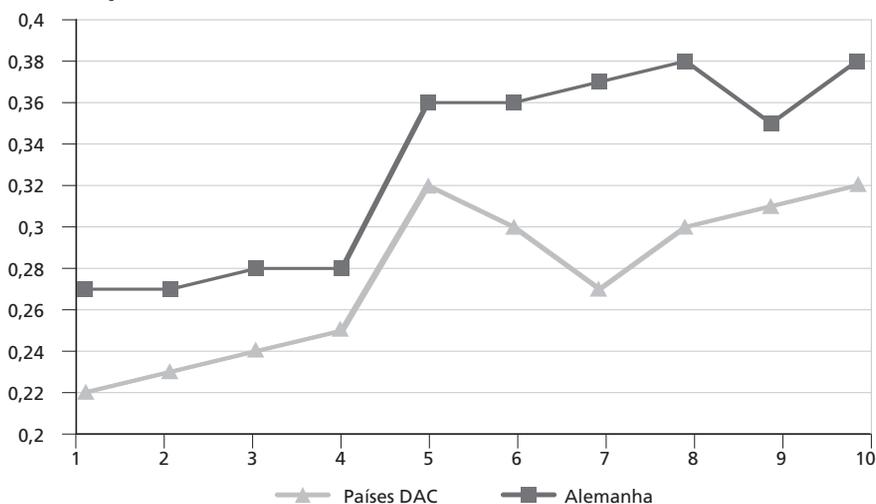


Fonte: IDS/OECD. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>.

29. Para uma discussão abrangente sobre as des(vantagens) da cooperação para o desenvolvimento bilateral e multilateral, ver Fues (2010).

O BMZ sublinha seu compromisso com as metas internacionais para o desenvolvimento, mais notadamente com os ODMs, o Consenso de Monterrey sobre o financiamento para o desenvolvimento, o Plano de Ação de Johannesburgo, o plano Passo a Passo da UE para aumentar a sua AOD, e a agenda relativa à eficácia da ajuda da OCDE (DEUTSCHLAND, BMZ, [s.d.])p). No entanto, a Alemanha está longe de alcançar a meta internacional para os países desenvolvidos de destinar 0,75% do seu Produto Nacional Bruto (PNB) para a AOD – uma meta que foi primeiramente pronunciada por uma resolução da Assembleia Geral da ONU em 1970 (UNITED NATIONS, 1970, § 43). Este objetivo foi reafirmado, repetidamente, em conferências da ONU e, em 2005, representantes do governo da União Europeia assinaram um plano passo a passo, juridicamente vinculativo, para aumentar a AOD dos seus países-membros para 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) até 2015. Com apenas 0,38% do seu RNB destinado à AOD em 2010 (gráfico 4), uma taxa ligeiramente acima da média da OCDE/CAD de 0,32%, o governo alemão teria de quase duplicar esta participação, a fim de alcançar a meta da UE até 2015.

GRÁFICO 4
Relação AOD/RNB (2000-2010)



Fonte: IDS/OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>.

Embora o governo oficialmente ainda mantenha a meta de 0,7%, não existe uma estratégia política de como alcançá-la. Discutiu-se, ainda, enfraquecer os critérios da AOD – por exemplo, relativo à parte dos créditos de dotação classificados como AOD –, a fim de facilitar a realização das metas (TERRE DES HOMMES e WELTHUNGERHILFE, 2010, p. 24). O ministro Niebel sublinha que instrumentos inovadores de financiamento e maior participação do setor privado são necessários para alcançar a meta. Sua declaração – “Em última

análise, é a eficácia da assistência e não a quantidade de dinheiro que gastamos o que mais importa para mim” – reflete uma desculpa generalizada entre os tomadores de decisões políticas alemães quando abordados sobre o não cumprimento deste compromisso internacional (NIEBEL, 2011). Afinal, a eficácia da assistência depende do montante de recursos disponíveis de cooperação para o desenvolvimento e da eficiência de como estes recursos são empregados.

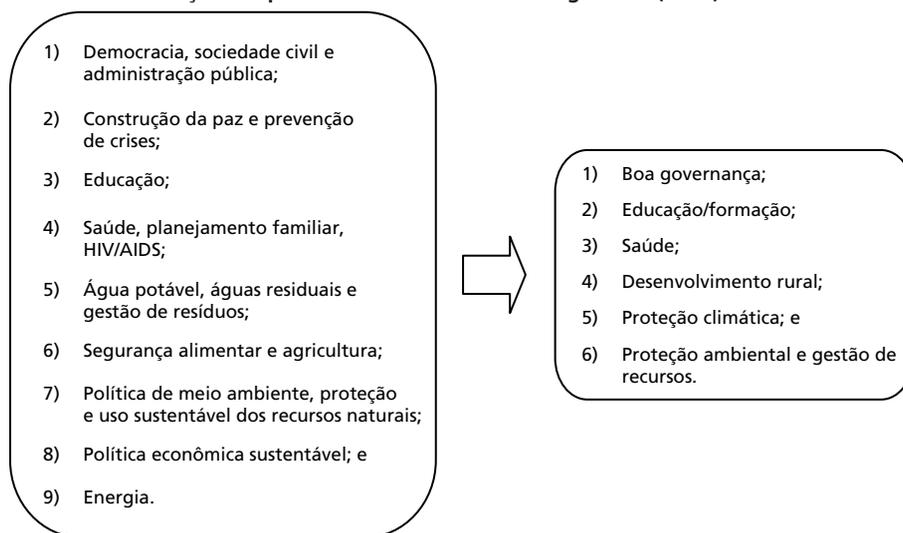
6 COOPERAÇÃO BILATERAL PARA O DESENVOLVIMENTO

6.1 Prioridades setoriais

A Cooperação Alemã para o Desenvolvimento abrange uma ampla gama de setores. A falta de concentração setorial tem sido repetidamente criticada pela OCDE.³⁰ Em seu acordo, a atual coalizão governante, assim, decidiu reduzir seu foco setorial de nove para seis setores prioritários (figura 2). Como pode-se ver, a construção da paz e a prevenção de crises, água, energia, transportes e comunicação, bem como a concentração regional deixam de ser setores prioritários por conta própria. Os outros setores prioritários permaneceram. Levará algum tempo até que o novo foco setorial esteja totalmente refletido no orçamento do BMZ.

FIGURA 2

A concentração das prioridades setoriais do novo governo (2009)



Fonte: CDU, CSU e FDP (2009, p. 183); OECD (2010, p. 33).

30. Ver OECD (2010; 2006).

Promover a boa governança, de acordo com o BMZ, implica “apoiar os países parceiros na criação de condições políticas estáveis para o desenvolvimento social, ambiental e de livre mercado, e incentivar o uso responsável pelo Estado do poder político e dos recursos públicos” (DEUTSCHLAND, [s.d.]i). A boa governança é uma área prioritária da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento com mais da metade dos países parceiros (32 países) abrangendo áreas como a descentralização, o desenvolvimento local, o estabelecimento de instituições eficazes no setor público e o combate à corrupção (DEUTSCHLAND, [s.d.]i).³¹ No setor de educação, o BMZ concentra-se no ensino primário, bem como na formação profissional e no ensino superior. Ressalta-se que a Alemanha é o segundo maior doador no setor de educação, depois da França (DEUTSCHLAND, [s.d.]j).³² No setor de saúde, a Alemanha concentra-se na redução da mortalidade infantil, na melhora da saúde materna, no controle de doenças infecciosas, bem como na construção e no desenvolvimento de sistemas de saúde. Especial atenção é dada à luta contra a propagação do HIV/AIDS (DEUTSCHLAND, [s.d.]l).³³ O engajamento alemão no setor de desenvolvimento rural visa, sobretudo, apoiar os pequenos agricultores. As atividades incluem a promoção econômica, o apoio à descentralização, iniciando reformas de terras e agrícolas, a gestão sustentável dos recursos naturais, promovendo a igualdade de gênero e políticas antidrogas orientadas para o desenvolvimento (DEUTSCHLAND, [s.d.]m).³⁴ A Alemanha tem sido um doador ativo no setor de proteção climática. No setor de proteção ambiental e gestão de recursos, a Alemanha concentra-se em água, combate à desertificação, conservação da biodiversidade, florestas, gestão de risco de desastres e biossegurança (DEUTSCHLAND, [s.d.]q). A cooperação da Alemanha em relação à água é especialmente pronunciada. A água é uma área prioritária da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento em cerca da metade dos seus países parceiros (28 países) e, de acordo com o BMZ, a Alemanha é um dos três maiores doadores bilaterais no setor de água (DEUTSCHLAND, [s.d.]r). A cooperação econômica visa a uma melhoria geral do crescimento econômico nos países em desenvolvimento e promoção da cooperação com o setor privado. Contribui para um sistema de comércio global justo e para o estabelecimento de normas sociais e ambientais (DEUTSCHLAND, [s.d.]s).³⁵

O gráfico 5 mostra a distribuição média da assistência alocável do setor alemão para o período de 2005 a 2009 – seguindo o sistema de contabilidade da OCDE. A maior quota (30,1%) dos desembolsos brutos da AOD foi para

31. Para mais informações sobre a cooperação alemã para a boa governança, ver Deutschland (2009a).

32. Para mais informações, ver Deutschland ([s.d.]k).

33. Para mais informações, ver Deutschland (2009b).

34. Para mais informações, ver Deutschland (2011b).

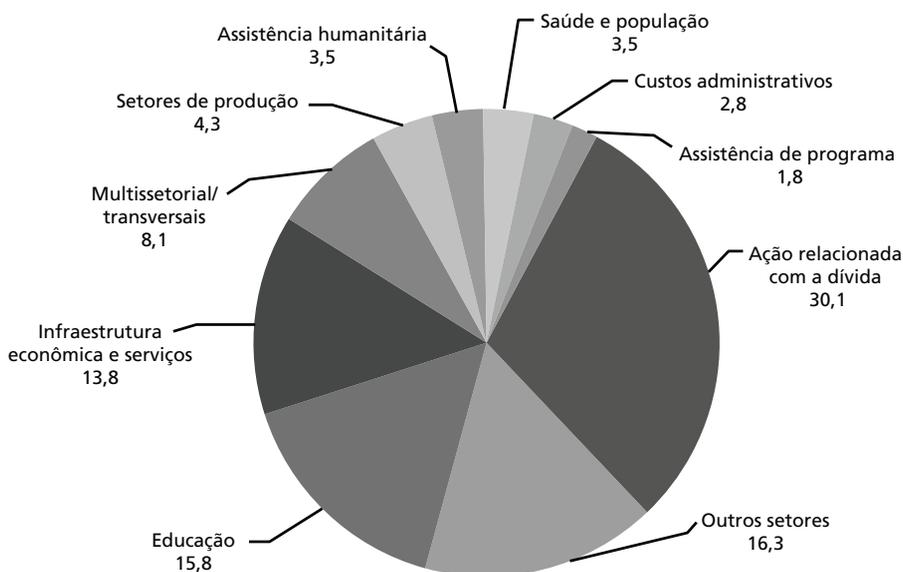
35. Para mais informações, ver Deutschland (2011c).

a ação relacionada com a dívida. Devido ao abandono progressivo do alívio da dívida, esta quota diminuiu acentuadamente durante este período: de 42,9%, em 2005, para 1,6%, em 2009. Entre 2005 e 2009, a educação recebeu em média 15,8% da assistência alocável do setor alemão; outros setores sociais, 16,3%. A educação como um setor compreende programas e projetos educacionais em países parceiros, bem como subsídios governamentais para estudantes estrangeiros e treinamentos educativos de cooperação para o desenvolvimento na Alemanha. Os desembolsos em outros setores sociais incluem, por exemplo, despesas com o governo e sociedade civil, e com o abastecimento de água e saneamento. Saúde e população, que também pertencem aos setores sociais, receberam um adicional de 3,5%. Dos desembolsos brutos da AOD, 13,8% foram gastos em infraestrutura econômica e de serviços, incluindo áreas como a bancária e de serviços financeiros, bem como a de energia.

GRÁFICO 5

Distribuição média da assistência alocável por setor (2005-2009)

(Em %)



Fonte: IDS/OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>.

As questões multissetoriais/transversais receberam 8,1% de desenvolvimento; destes, uma parte substancial foi destinada à proteção ambiental. Da AOD alemã bilateral bruta, 4,3% foi alocada para a produção, compreendendo principalmente a agricultura, mas também a mineração, indústria e construção, bem como o comércio. A assistência humanitária recebeu 3,5% do desembolso da

AOD alemã. A assistência de programa, que contém a assistência orçamental e de alimentos, tem uma quota de 1,8%. Os custos administrativos representaram 2,8% dos desembolsos da AOD alemã.

6.2 Países beneficiários

O BMZ declarou 57 países como “países parceiros” de sua cooperação bilateral para o desenvolvimento (quadro 1) e colabora com estes países no contexto dos programas do país. Os programas nacionais são baseados em acordos governamentais negociados aproximadamente a cada dois anos e concentram-se principalmente em três áreas prioritárias. De acordo com o BMZ, os países parceiros são selecionados com base nos objetivos globais da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento. Os critérios incluem as necessidades de desenvolvimento do país beneficiário, a contribuição esperada da cooperação bilateral para a proteção de bens públicos globais – tais como o clima, saúde e paz mundial – e o desempenho de governança do país. A relevância ou os valores agregados da contribuição da Alemanha, em comparação com outros doadores bilaterais e multilaterais e os laços históricos ou políticos de longa data, são outros critérios (DEUTSCHLAND, 2010d, p. 10). Além dos países parceiros, a Alemanha coopera bilateralmente com um número de países, no contexto dos programas regionais e temáticos, tais como o combate ao HIV/AIDS, proteção climática e da floresta e a prevenção de crises.³⁶

QUADRO 1

Cooperação bilateral para o desenvolvimento no contexto de programas do país

Região	País parceiro
Ásia	Afeganistão, Bangladesh, Camboja, Índia, Indonésia, Quirguistão, Laos, Mongólia, Nepal, Paquistão, Tadjiquistão, Uzbequistão, Vietnã
Europa do Sudeste/Cáucaso	Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Sérvia, Ucrânia
América Latina e o Caribe	Bolívia, Brasil, Equador, Colômbia, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Peru
Norte da África/Oriente Médio	Egito, Marrocos, a territórios Palestinos, Síria, Iêmen
África Subsaariana	Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Democrática do Congo, Etiópia, Gana, Quênia, Madagáscar, Malauí, Mali, Mauritània, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Sudão (Sul do Sudão), África do Sul, Tanzânia, Uganda, Zâmbia

Fonte: BMZ (Deutschland, [s.d.]).

A *Revisão pelos pares (Peer Review)* da OCDE (OECD, 2010) revela que a concentração oficial do BMZ nos países parceiros não está devidamente refletida pelas despesas com a AOD: em 2008, os países parceiros receberam menos de 40% da AOD bilateral alemã (OECD, 2010, p. 17). Em 2009, o governo alemão destinou a AOD bilateral a quase 140 países (DEUTSCHLAND, 2010e).

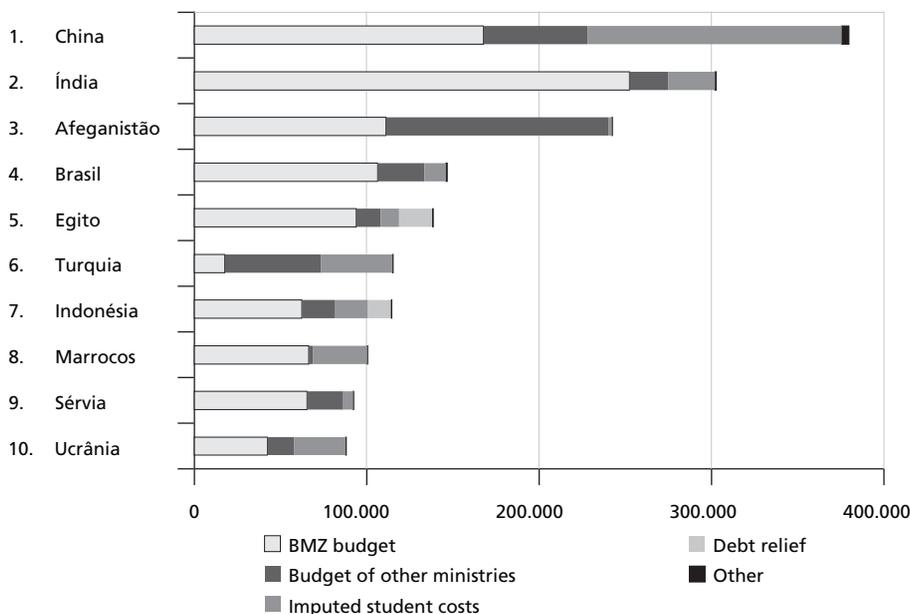
36. Para consultar a lista de países, ver Deutschland ([s.d.]).

Os principais beneficiários da AOD bilateral bruta alemã, em 2009, foram China, Índia, Afeganistão, Brasil e Egito (gráfico 6). Montenegro, Territórios Palestinos, Albânia, Namíbia e Kosovo receberam a maioria da AOD bilateral, em uma base *per capita*.³⁷ China, o país que recebeu mais AOD bilateral em 2009, já não é um país parceiro da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento. Quando assumiu o cargo, o ministro Niebel decidiu eliminar progressivamente a AOD bilateral da Alemanha com a China devido a seu nível avançado de desenvolvimento. O Brasil recebeu quase € 150 milhões de AOD bilateral da Alemanha em 2009. É o quarto maior receptor de AOD bilateral alemã bruta e a Alemanha é o segundo maior doador para o Brasil – depois do Japão.³⁸

GRÁFICO 6

Os principais destinatários da AOD bilateral alemã (2009)

(Em 1.000 euros)



Fonte: BMZ (Deutschland, 2010e).

Em comparação com a média dos países do OCDE/CAD, a Alemanha aloca uma baixa proporção de sua AOD bilateral bruta para países menos

37. Para efeito de comparação dos números *per capita* dos principais beneficiários da AOD alemã bilateral bruta, China: € 290; Índia: € 270; Afeganistão: € 8.350; Brasil: € 760; Egito: € 1.690; Montenegro: € 22,140; Territórios Palestinos: € 18,460; Albânia: € 14,410; Namíbia: € 13.990; e Kosovo: € 12,880 (Deutschland, 2010e).

38. Segundo dados do BMZ referentes ao Brasil, acessados em 10 de junho de 2011, disponíveis em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/lateinamerika/brasilien/index.html>. As áreas prioritárias da cooperação bilateral de Brasil-Alemanha são a proteção e o uso sustentável da floresta tropical e a promoção das energias renováveis e eficiência energética.

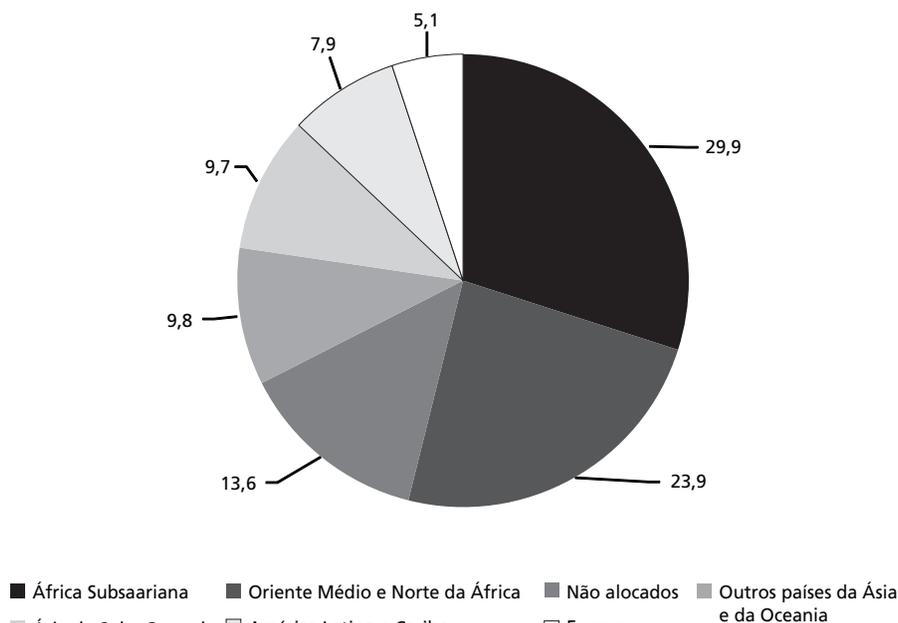
desenvolvidos (PMD) e outros países de baixa renda. Em 2009, este grupo de países recebeu 24,1% da AOD bilateral alemã, em comparação com 34,8% da média do OCDE/CAD. A Alemanha destina uma proporção relativamente elevada de sua AOD bilateral para países de renda média baixa – 42,1% em comparação com a média do OCDE/CAD de 30,7% – e países de renda média alta – 11,2% em comparação com 6,7% –.³⁹

Com relação às regiões do mundo, a maior proporção da AOD bilateral alemã é destinada à África Subsaariana (gráfico 7). Esta região, que abrange 24 dos 57 países parceiros da AOD bilateral alemã, recebeu uma proporção de quase 30% da AOD bilateral alemã. Esta é quase igual à média da OCDE para o mesmo período. O Oriente Médio e o Norte de África são as regiões com a segunda maior quota de AOD bilateral alemã (23,9%), seguidos pela Ásia Central e do Sul e outras regiões da Ásia e Oceania – ambas com cerca de 10%. América Latina e Caribe receberam uma quota de 7,9%, e a Europa, em torno de 5% da AOD bilateral alemã.

GRÁFICO 7

Distribuição regional média da AOD bilateral (2005-2009)

(Em %)

Fonte: IDS/OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>.

39. Segundo dados extraídos do banco de dados International Development Statistics (IDS) da OECD.

Para cada região do mundo, o BMZ definiu três a quatro áreas prioritárias, que são refletidas na cooperação bilateral com os países parceiros da Alemanha na região. Como ilustra o quadro 3, a boa governança é uma área prioritária da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, com todas as regiões, exceto o Oriente Médio e Norte de África. O desenvolvimento econômico é uma prioridade em todas as regiões, exceto na América Latina. Aspectos dos setores de proteção ambiental ou climáticas são prioridade em todas as regiões, exceto na Europa.

QUADRO 2
Áreas prioritárias das estratégias regionais alemãs

Ásia
<ul style="list-style-type: none"> – Desenvolvimento econômico, socialmente equilibrado; – Desenvolvimento ecologicamente sustentável; e – Democratização e direitos humanos, boa governança e transformação de conflitos.
África Subsaariana
<ul style="list-style-type: none"> – Boa governança; – Desenvolvimento econômico sustentável; e – Água.
Oriente Médio e Norte da África
<ul style="list-style-type: none"> – Água e saneamento; – Energias renováveis e eficiência energética; – Desenvolvimento econômico sustentável; e – Ensino profissional e superior.
América Latina e Caribe
<ul style="list-style-type: none"> – Democracia, o Estado de direito e a participação dos pobres (boa governança); – Proteção do meio ambiente e climática; e – Abastecimento urbano de água potável e saneamento.
Europa Central, Oriental e do Sudeste
<ul style="list-style-type: none"> – Promoção econômica e do emprego; – Apoio às reformas na administração e no judiciário para instituir a segurança jurídica e a transparência e promover a descentralização; e – Modernização e ampliação da infraestrutura pública.

Fonte: BMZ.¹

Nota: ¹ As prioridades regionais de cada região estão disponíveis no site do BMZ: Ásia: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/asien/index.html>; Europa Central, Oriental e do Sudeste: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/europa_udssr/index.html>; América Latina e Caribe: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/lateinamerika/index.html>; Oriente Médio e Norte da África: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/naher_osten_mittelmeer/index.html>; e África Subsaariana: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/subsahara/index.html>. Posição em 20 de junho de 2011.

7 MELHORES PRÁTICAS

7.1 Formação especializada em desenvolvimento internacional

A Cooperação Alemã para o Desenvolvimento é conhecida por sua ênfase no desenvolvimento das capacidades. Isto não se aplica apenas à cooperação

técnica com os países parceiros, mas também ao desenvolvimento de seus próprios recursos humanos. Em comparação a outros países doadores, a Alemanha tem um foco maior em institutos de formação de jovens profissionais especializados. A formação profissional ocorre para todos os níveis, que vão de técnicos especialistas a posições de chefia e de gestão.

Instituições de formação especializadas combinam a formação acadêmica e prática, apresentando uma abordagem integrada para a melhoria qualitativa da cooperação para o desenvolvimento. Tanto o Instituto Alemão de Desenvolvimento (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE) (DIE, [s.d.])⁴⁰ quanto o Programa de Pós-Graduação para a Cooperação Internacional (Postgraduierntenstudium für Internationale Zusammenarbeit – SLE) (SLE, [s.d.]) oferecem cursos de formação interdisciplinar, de nove meses e um ano, respectivamente, a 20 graduados universitários por ano. Desde 1965, o DIE visa à preparação para cargos de gestão e também funciona como um instituto de pesquisa e agência consultora (DEUTSCHLAND, 2006, p. 5). O início da SLE, como uma instituição de formação, remonta a 1962; mais de 800 funcionários especializados têm sido qualificados em cooperação para o desenvolvimento desde então.⁴¹ Ambos os cursos incluem uma fase de treinamento na Alemanha e a fase dos projetos, de três meses, no exterior, geralmente sob a forma de estudos encomendados. Conteúdos de formação incluem teorias, estratégias e instrumentos de desenvolvimento sustentável, conhecimento sobre a arquitetura das instituições de desenvolvimento nacionais e internacionais, gestão e técnicas de análise, bem como a formação em planejamento, monitoramento e avaliação (PMA). As chamadas competências interpessoais (*soft skills*), tais como trabalhar em equipe e comunicação intercultural, também estão integradas na formação. Todos estes elementos são cruciais para conceber e executar, em contextos específicos, programas de desenvolvimento sustentável, respeitando as necessidades dos países parceiros e os interesses particulares.

Além disso, há programas de estágio oferecidos pelas agências de execução para suas necessidades específicas. O KfW Entwicklungsbank e a DEG fornecem cerca de 23 vagas anualmente, possibilitando *insights* em departamentos regionais, estratégicos e outros (KfW, [s.d.]). Os programas de estágios da GIZ ainda não estão integrados. Desde 1968, a antiga GTZ oferece treinamento profissional (DEUTSCHLAND, 2006, p. 5), atualmente na forma de missões de cooperação técnica de 18 meses, provendo noções sobre os trabalhos realizados em instituições alemãs e multilaterais de desenvolvimento (GIZ, [s.d.]).

40. DIE é também conhecida como o principal grupo de reflexão da política para o desenvolvimento da Alemanha e como um assessor importante para a elaboração da estratégia do BMZ.

41. Informações disponíveis no *site* do SLE: <<http://www.berlinerseminar.de>>.

O antigo DED executou um programa de 12 meses no exterior, com orientação especial, a fim de transmitir a experiência prática em todos os campos de trabalho e níveis de cooperação para o desenvolvimento (GIZ, [s.d.]b). O InWent provê estudos de três a seis meses e experiência de trabalho em países parceiros – programa ASA.⁴² Os jovens adultos, de até 30 anos, recebem uma bolsa e posteriormente agem como multiplicadores/agentes públicos para a sensibilização da política para o desenvolvimento na Alemanha. Além disso, o Programa de Assistente Técnico do BMZ estabeleceu acordos com 20 organizações internacionais para despachar funcionários jovens por um período de dois anos (BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT, 2010).

Os estudos de pós-graduação orientados à prática e programas de estágios, aqui mencionados, têm provado promover o alto grau de profissionalismo na Cooperação Alemã para o Desenvolvimento. Eles podem, portanto, ser vistos como um fundamento indispensável da política bem-sucedida para o desenvolvimento sustentável.

7.2 Política climática e iniciativa climática internacional

A Alemanha tem sido um líder internacional em política climática. Um clímax do envolvimento internacional alemão nesta área foi alcançado em 2007, quando colocou a política climática como prioridade na agenda do G8 e da UE durante a sua presidência. Na Alemanha, há uma consciência política acentuada para as questões relacionadas com o clima – também no público em geral –, e o país tem políticas climáticas nacionais muito ambiciosas. Com um objetivo nacional estreito de redução de emissões – 40% para 2020, comparado a 1990 –, quer servir como um modelo internacional, demonstrando que assumir a responsabilidade pela proteção do clima global tem o potencial de gerar vantagens competitivas para as economias nacionais. O objetivo da política climática internacional da Alemanha é alcançar um acordo internacional, juridicamente vinculado, que limita o aquecimento global a um máximo de dois graus. O engajamento alemão na proteção climática internacional se reflete, ainda, em sua política de desenvolvimento. A proteção climática não é apenas uma prioridade setorial do BMZ; todos os programas bilaterais precisam passar por um controle da vertente climática – avaliação do impacto dos programas sobre as mudanças climáticas e sua necessidade de adaptação – a fim de ser aprovado (DEUTSCHLAND, [s.d.]u). O BMZ e BMU cooperaram estreitamente na sua ação internacional sobre mudança climática;⁴³ assim, a *Revisão pelos pares (Peer Review)* da OCDE, sobre a Alemanha, sublinha sua parceria como um “exemplo de melhores práticas da

42. Para mais informações, consultar o site do programa: <<http://www.asa-programm.de/>>.

43. Isso se reflete também na publicação conjunta BMU e BMZ (Deutschland, 2010e).

coerência de políticas para o desenvolvimento e uma característica importante da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento no campo da mudança climática” (OECD, 2010, p. 94).

A Alemanha tem sido um dos principais contribuintes para o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas.⁴⁴ Um mecanismo inovador ajuda a gerar recursos financeiros para a ação relacionada com o clima: desde 2008, uma parcela da receita dos leilões de licenças de emissão é utilizada para financiar medidas de proteção do clima na Alemanha e no exterior. A Iniciativa Climática Internacional (ICI), financiada exclusivamente por recursos de leilões, tem um orçamento anual de € 120 milhões para financiar projetos de mitigação das alterações climáticas, adaptação e conservação de florestas em países em desenvolvimento, emergentes e em transição (DEUTSCHLAND, 2010f). Estes projetos deverão desenvolver soluções inovadoras e transferíveis com um impacto para além dos projetos individuais, além de contribuir para a construção de consenso nas negociações internacionais sobre o clima. Todos os projetos, exceto os realizados na Rússia, precisam se qualificar para a AOD. Isto garante que os recursos financeiros canalizados pelo ICI sejam contabilizados como AOD alemã, ajudando a Alemanha a aumentar a sua relação AOD/RNB. Este procedimento contraria o suposto caráter “novo e adicional” do financiamento climático em relação aos compromissos prévios de financiamento para o desenvolvimento. O BMU, responsável pela ICI, seleciona os projetos em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores e o BMZ. A execução é supervisionada por um escritório conjunto da GIZ e do KfW Entwicklungsbank (OECD, 2010, p. 43). A maioria dos projetos são realizados pela GIZ e pelo KfW Entwicklungsbank; organizações multilaterais, ONGs, institutos de pesquisa, fundações e empresas privadas também servem como agências de execução. Um terço dos projetos foi executado nos países BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e na Rússia. Até agora, tem havido um forte foco na mitigação das mudanças climáticas – cerca de 60% de todos os projetos. Cerca de um terço se concentra na conservação da floresta e apenas 10% de todos os projetos apoiam a adaptação às mudanças climáticas. Até agora, a ICI iniciou 220 projetos com um financiamento total de € 450 milhões (ICI, [s.d.]).⁴⁵ Esta abordagem, baseada no mercado, para o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas, oferece uma opção de mitigação custo-eficiente, fazendo com que os poluidores paguem por suas emissões e uma nova fonte de financiamento para medidas de proteção climática. Assim, pode servir como modelo para o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas.

44. Em 2008/2009, a Alemanha foi o segundo maior doador da OCDE para as medidas de mitigação relativas à AOD bilateral. Apenas o Japão forneceu mais recursos financeiros. Ver OECD (2011b).

45. Uma visão geral de todos os projetos está disponível em: <<http://www.bmu-klimaschutzinitiative.de/en/projects>>.

8 COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO COM OS PAÍSES EMERGENTES

Em consonância com o entendimento do ministro social-democrata Heidemarie Wieczorek-Zeul, da política para o desenvolvimento como uma política estrutural global avançada (seção 2), o BMZ, em 2004, desenvolveu uma estratégia sobre como cooperar com os países emergentes (STAMM, 2004; DEUTSCHLAND, 2004; WIECZOREK-ZEUL, 2005). O BMZ afirmou que, se a política para o desenvolvimento é entendida como uma contribuição à política estrutural global, não pode ser suficiente cooperar apenas com os países mais pobres; em vez disso, é necessário trabalhar em conjunto com aqueles países que têm o poder de influenciar as estruturas globais. Com base no peso econômico relativo em suas regiões, o BMZ identificou os países parceiros a seguir como “países-âncora”: Brasil, China, Egito, México, Nigéria, Índia, Indonésia, Paquistão, África do Sul, Tailândia e Turquia. Igualando o peso econômico com o poder político, o BMZ afirmou que os países-âncora não eram apenas influentes em suas regiões, mas também em escala global. Assim, o alvo principal da cooperação para o desenvolvimento com os países-âncora não é o impacto nacional, mas os efeitos de repercussão positiva, regionais e globais. Heidemarie Wieczorek-Zeul sublinhou o novo propósito da cooperação para o desenvolvimento com os países-âncora, como segue:

Baseado em um diálogo com nossos parceiros de cooperação, queremos desenvolver parcerias estratégicas e reforçar nossa cooperação bilateral para o desenvolvimento com os países-âncora de forma que reflita na mudança em seus papéis no contexto regional e internacional, buscando, ao mesmo tempo, e na medida do possível, nosso próprio interesse na formulação da política estrutural global. Ao aumentar a influência positiva de países-âncoras, podemos alcançar um impacto sobre o desenvolvimento que se espalha em toda a região – e, de fato, além, se pensarmos sobre os bens públicos globais (WIECZOREK-ZEUL, 2005).

A cooperação para o desenvolvimento com os países-âncora centrou-se em três áreas temáticas: redução da pobreza (ODM1), proteção ambiental (ODM7) e boa governança e segurança regional. Na busca de parcerias estratégicas com países-âncora, o BMZ não apenas se comprometeu a trabalhar mais perto com outros ministérios federais – por exemplo, nos campos da economia, pesquisa e tecnologia, meio ambiente –, mas também em envolver cada vez mais as empresas alemãs.

Após a mudança de governo em 2009, o BMZ abandonou sua abordagem “país-âncora”. Como um dos seus primeiros atos oficiais como ministro, Dirk Niebel decidiu eliminar progressivamente a cooperação bilateral para o desenvolvimento com o ex-país-âncora China. Ele argumentou que a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento deve ser implementada onde é mais necessária, em vez de apoiar países economicamente poderosos como a China. No entanto, o BMZ decidiu continuar sua cooperação bilateral com outros países emergentes. Em 2011, publicou uma nova estratégia de cooperação bilateral com os países emergentes –

que agora são chamados de “parceiros de desenvolvimento global” em vez de “países-âncora” (DEUTSCHLAND, 2011 d). Brasil, Índia, Indonésia, México e África do Sul são identificados como o grupo central de parceiros globais para o desenvolvimento. De acordo com o BMZ, há duas razões para a escolha destes países como o grupo principal: primeiro, sua representação no G20 e, segundo, a quantidade absoluta de pobres que vivem nestes países. O BMZ salienta que não é possível enfrentar os desafios globais – tais como a proteção ambiental e climática, a paz e a segurança, e redução da pobreza – sem cooperar com estes países. Justificando a cooperação para o desenvolvimento em curso com estes países emergentes, apesar da eliminação progressiva da cooperação bilateral com a China, Dirk Niebel esclarece que a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento

não promove a capacidade competitiva desses países. Estamos acompanhando-os no caminho da transformação estrutural – e esse é do interesse da Alemanha. Claro, estamos envolvendo também o setor privado alemão na nossa cooperação no terreno. Precisamos do *input* e *know-how* empresarial para atingir nossos objetivos políticos, quantitativos e qualitativos para o desenvolvimento. Mas quero salientar uma coisa: O foco da nossa política é a melhoria das condições de vida das pessoas nos países em desenvolvimento. E acredito que é fácil ver que nossa ajuda é igualmente necessária em países emergentes e em desenvolvimento.⁴⁶

A nova estratégia revela congruências consideráveis com a antiga estratégia de países-âncora.⁴⁷ Concentra-se em três áreas temáticas: proteção ambiental e climática, desenvolvimento econômico sustentável e molde das agendas globais para o desenvolvimento. Quanto ao último aspecto, o BMZ enfatiza a importância crescente dos países emergentes como doadores na cooperação internacional para o desenvolvimento e sublinha a necessidade de aprofundar o diálogo sobre questões e padrões globais de desenvolvimento. Este diálogo não deve incluir apenas o grupo central identificado de parceiros para o desenvolvimento global, mas também outros países emergentes, como a China. O BMZ sublinha a necessidade de comunicar de forma transparente os interesses alemães na cooperação com países emergentes. De acordo com o BMZ, há uma forte demanda pela experiência da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento nestes países. No âmbito da cooperação bilateral, o BMZ visa aumentar a coerência com as políticas de outros setores e envolver empresas privadas e organizações da sociedade civil.

Os objetivos gerais da Alemanha de cooperação com os países emergentes também se refletem em sua cooperação bilateral com o Brasil. O BMZ salienta a importância do Brasil na América Latina e sua influência na elaboração de políticas internacionais. Considera o Brasil um parceiro fundamental para

46. Entrevista com Dirk Niebel (Niebel, 2011).

47. Dentro da nova estratégia, não é conceitualmente claro por que a China não se classifica como um membro do grupo global de parceiro para o desenvolvimento.

a proteção climática e ambiental global. A cooperação bilateral, assim, concentra-se em duas áreas prioritárias: proteger as florestas tropicais e promover as energias renováveis e eficiência energética. Do lado alemão, as negociações bilaterais com o Brasil são correalizadas pelo BMZ, pelo Ministério Federal do Meio Ambiente (BMU) e Ministério Federal da Educação e Pesquisa (BMBF). A cooperação bilateral envolve não somente entidades públicas, mas também a sociedade civil, instituições acadêmicas e do setor privado. Além disso, a Alemanha e o Brasil desenvolvem a cooperação triangular em Moçambique, Peru, Bolívia e Paraguai (DEUTSCHLAND, [s.d.]; 2011e).

9 CONCLUSÃO

Tendo esboçado o contexto institucional e as prioridades políticas da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, a questão chave é: como pode a experiência alemã contribuir para a troca de conhecimentos sobre as estruturas de doadores? A fim de compreender a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, é importante ter em mente duas particularidades em sua configuração institucional: primeira, a existência de um ministério responsável pela cooperação para o desenvolvimento e, segunda, a divisão institucional entre a cooperação técnica e financeira.

Uma vez que a política para o desenvolvimento é representada no ministério, tem uma voz relativamente forte na elaboração da política nacional. Devido à divisão institucional entre o BMZ e o Ministério das Relações Exteriores, na Alemanha, a política para o desenvolvimento e a política externa são percebidas como diferentes domínios da política. Embora o BMZ seja formalmente responsável pela definição da agenda alemã para o desenvolvimento, não é o único ministério responsável pela AOD e tem pouca influência sobre a alocação de AOD dos outros ministérios, levando a uma falta de coerência nas políticas para o desenvolvimento. A experiência alemã mostra claramente que, a fim de assegurar a coerência das políticas para o desenvolvimento, mais importante do que a concessão de representação no gabinete, é preciso dotar um ministério/agência com as funções necessárias para coordenar e orientar a política global para o desenvolvimento de um governo (BROMBACHER, 2009; MAIHOLD, 2010).

As agências alemãs de execução são reconhecidas internacionalmente por sua competência excepcional, especialmente nas áreas de água, educação, proteção ambiental e capacitação (RUCK, 2006). A ampla gama de agências de execução provê a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento com considerável grau de flexibilidade e especialização, bem como com variedade de ferramentas e métodos. No entanto, a divisão institucional entre o KfW Entwicklungsbank e a

GIZ é amplamente criticada por conduzir a uma divisão artificial entre a cooperação técnica e financeira, que não atende às necessidades de desenvolvimento, mas aos interesses institucionais próprios. Outro ponto de crítica é o forte papel que o GIZ desempenha na Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, muitas vezes cumprindo funções que oficialmente pertencem ao domínio do BMZ. Assim, é frequentemente alegado o aumento da capacidade de direção do BMZ em relação às suas agências de execução (BROMBACHER, 2010; PWC, 2006).

A política alemã para o desenvolvimento baseia-se na experiência, de longa data, com uma ampla gama de setores e parceiros de cooperação. As duas melhores práticas descritas neste artigo ilustram maneiras inovadoras para aumentar os recursos humanos e financeiros da cooperação para o desenvolvimento. Estas práticas podem inspirar outros doadores a seguir políticas semelhantes. Em comparação a outros doadores, a Alemanha tem um forte foco na formação especializada em desenvolvimento internacional, o que claramente contribui para a formação da expertise para o desenvolvimento, necessária para a efetiva cooperação internacional. A Alemanha também implementou um mecanismo inovador para o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas: licenças de emissão são leiloadas e parte das receitas são utilizadas para financiar medidas de política climática na Alemanha e no exterior. Este mecanismo não só proporciona uma opção de mitigação custo-eficiente, mas também ajuda a mobilizar novos fundos para o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas. Mecanismos semelhantes poderiam ser aplicados a outros campos das finanças para o desenvolvimento internacional.

A análise da política alemã para o desenvolvimento ilustra os desafios gerais que os prestadores internacionais de cooperação para o desenvolvimento devem enfrentar: as tensões entre interesses econômicos e políticos próprios e aspirações altruístas, que, muitas vezes, levam a discrepâncias entre os objetivos declarados e a alocação de fato dos recursos financeiros. No caso alemão, por exemplo, o BMZ nomeia a redução sustentável da pobreza como uma prioridade da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, mas, em comparação com a média dos países da OCDE, a Alemanha aloca uma proporção baixa de sua AOD bilateral bruta aos países menos desenvolvidos e outros de baixa renda – menos de um quarto em 2009. Embora se saiba que não são apenas as “necessidades de desenvolvimento”, mas também interesses geopolíticos e econômicos dos países doadores que influenciam a alocação de recursos financeiros, estes interesses não são, muitas vezes, abertamente comunicados (FAUST e MESSNER, 2007; BIRDSALL, 2004; NUSCHELER, 2007). Isto certamente se aplica a todos os países doadores – independentemente da sua origem Norte e Sul.

REFERÊNCIAS

- BERGER, A.; GRIMM, S. South-South Cooperation and Western aid: learning from and with each other? **The Current Column**, Bonn, 6 Sept. 2010. Disponível em: <[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/MRUR-8929ZY?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/(ynDK_contentByKey)/MRUR-8929ZY?Open)>.
- BIRDSALL, N. **Seven deadly sins**: reflections on donor failings. Washington: CGD, Dec. 2004. (Working Paper 50)
- BODEMER, K. Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: NOHLEN, D. (Ed.). **Lexikon der Dritten Welt**: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Hamburg: Rowohlt, 2002.
- BROMBACHER, D. **Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik**. Berlin: SWP, Okt. 2009. (SWP-Studie 27/2009). Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/entwicklungspolitik_geberstrukturen.html>.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT. **Beigeordnete Sachverständige**. Bonn: BA, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/FW6m2>>.
- CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazil**: an emerging aid player. London: ODI, Oct. 2010. (ODI Briefing Paper, n. 64).
- CARBONNIER, G. Künftige Herausforderungen. **Entwicklung und Zusammenarbeit**, v. 52, n. 10, 2011.
- CDU – CHRISTLICH DEMOKRATISCHEN UNION; CSU – CHRISTLICH SOZIALEN UNION; FDP – FREIE DEMOKRATISCHE PARTEI. **Growth. Education. Unity**. The Coalition Agreement between the CDU, CSU and FDP, Berlin: CDU; CSU; FDP, 26 Oct. 2009. Disponível em: <<http://www.cdu.de/en/doc/091215-koalitionsvertrag-2009-2013-englisch.pdf>>.
- CGD – CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **Commitment to Development Index 2010**. Washington: CGD, 2010. Disponível em: <http://www.cgdev.org/files/1424561_file_CDI_2010_FINAL_Web.pdf>.
- CHANDY, L.; KHARAS, H. Why can't we all just get along? The practical limits to international development cooperation. **Journal of International Development**, n. 23, p. 739-751, 2011.
- CHATURVEDI, S. Aufstrebende Mächte als Akteure der Entwicklungspolitik. **Aus Politik und Zeitgeschichte**, n. 10, p. 29-33, 8 März 2010. Disponível em: <<http://www.bpb.de/apuz/32910/aufstrebende-maechte-als-akteure-der-entwicklungspolitik?p=all>>.

DEUTSCHER BUNDESTAG. **Vierter Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung**. Bonn, 10 Feb. 1982 (Drucksache 9/1344). Disponível em: <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/09/013/0901344.pdf>>.

DEUTSCHLAND. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ. **Leistungen von Nichtregierungsorganisationen aus Eigenmitteln an Entwicklungsländer 2005-2009**. Berlin: BMZ, 2011a. Disponível em: <http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Leistungen_von_Nichtregierungsorganisationen_aus_Eigenmitteln.pdf>.

_____. _____. **Rural development and its contribution to food security**. Bonn: BMZ, March 2011b. (BMZ Strategy Paper 1/2011e). Disponível em: <http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier302_01_2011.pdf>.

_____. _____. **Developing markets, creating wealth, reducing poverty, taking responsibility** – The private sector as a partner of development policy. Bonn: BMZ, Apr. 2011c. (BMZ Strategy Paper 3/2011e).

_____. _____. **Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern** (2011-2015). Bonn: BMZ, 2011d. (BMZ Strategiepapier 6/2011).

_____. _____. **Dirk Niebel in Brasília for government negotiations on development cooperation**. Bonn: BMZ, 13 Sep. 2011e. (Press release) <http://www.bmz.de/en/press/aktuelleMeldungen/2011/September/20110913_pm_155_brasilien/index.html>.

_____. _____. **Mittelherkunft der bi- und multilateralen ODA 2008-2009**. Berlin: BMZ, 2010a. Disponível em: <http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Mittelherkunft_der_bi-_und_multilateralen_ODA_2008-2009.pdf>.

_____. _____. **Structure and organisation**. Berlin: BMZ, 2010b. Disponível em: <<http://www.bmz.de/en/ministry/structure/index.html>>.

_____. _____. **German development policy at a glance**. Bonn: BMZ, Aug. 2010c.

_____. _____. **German development policy at a glance**. Bonn: BMZ, 2010d. Disponível em: <<http://goo.gl/ouGTu>>.

_____. _____. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU. **Climate challenges**. Germany's International Approach. Berlin, Oct. 2010e.

_____. _____. **Bilaterale ODA – Rangliste 2009.** Bonn: BMZ, 2010e. Disponível em: <http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Bilaterale_ODA_Rangliste_2009.pdf>.

_____. _____. **Promotion of good governance in German development Policy.** Bonn: BMZ, Feb. 2009a. (Strategies 187) Disponível em: <https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/konzept178.pdf>.

_____. _____. **Sector strategy: German development policy in the health sector.** Bonn: BMZ, Aug. 2009b. (Strategies 187) Disponível em: <http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/konzept187.pdf>.

_____. _____. **Medienhandbuch.** Entwicklungspolitik 2008/2009. Berlin: BMZ, Oct. 2008.

_____. _____. **Nachwuchsförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.** Bonn: BMZ, 2006. (BMZ Evaluierungsberichte 017). Disponível em: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte_ab_2006/EvalBericht017.pdf>.

_____. _____. **Anchor countries – Partners for global development.** Bonn: BMZ, 2004. (BMZ Position Paper).

_____. _____. **Implementing Organisations.** Berlin: BMZ, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/implementing_organisations/index.html>.

_____. _____. **Non-Governmental Organisations.** Berlin: BMZ, [s.d.]b. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/ngos/index.html>.

_____. _____. **Churches.** Berlin: BMZ, [s.d.]c. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/churches/index.html>.

_____. _____. **Political Foundations.** Berlin: BMZ, [s.d.]d. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/political_foundations/index.html>.

_____. _____. **Financial cooperation.** Berlin: BMZ, [s.d.]e. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/approaches/financial_cooperation/index.html>.

_____. _____. **KfW Entwicklungsbank.** Berlin: BMZ, [s.d.]f. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/selection/kfw/index.html>.

_____. _____. **Priority areas of German development cooperation.** Berlin: BMZ, [s.d.]g. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/principles/aims/index.html>.

_____. _____. **Three levels of action of German Development Cooperation.** Berlin: BMZ, [s.d.]h. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/principles/levels/index.html>.

_____. _____. **Areas of work:** promoting good governance in German development cooperation. Berlin: BMZ, [s.d.]i. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/goodgovernance/guteregierung/arbeitsfelder/index.html>.

_____. _____. **Promoting education** – A priority area of German development policy. Berlin: BMZ, [s.d.]j. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/Education/hintergrund/bildungsfoerderungdt/index.html>.

_____. _____. **Ten objectives for education:** BMZ education strategy 2010-2013. Berlin: BMZ, [s.d.]k. Draft Version. Disponível em: <http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/BMZ_Bildungsstrategie_Entwurf_engl_3.pdf>.

_____. _____. **The German commitment to health care.** Berlin: BMZ, [s.d.]l. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/Health/menschenrecht_gesundheit/hintergrund/GesundheitDeutschland.html>.

_____. _____. **Rural Development** – Background: Promoting rural development, strengthening ownership. Bonn: BMZ, [s.d.]m. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/laendliche_entwicklung/hintergrund/index.html>.

_____. _____. **The Global Community approach.** Bonn: BMZ, [s.d.]n. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/multilateral_cooperation/index.htm>.

_____. _____. **The direct approach to the partner** – Germany's development cooperation with its partner countries. Bonn: BMZ, [s.d.]o. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/index.html>.

_____. _____. **Internationale Ziele:** Was will die Entwicklungspolitik erreichen?. Bonn: BMZ, [s.d.]p. Disponível em: <http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/hintergrund/ziele/index.html>.

_____. _____. **Conserving the environment and natural resources.** Bonn: BMZ, [s.d.]q. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/Environment/>.

_____. _____. **German development cooperation in the water sector.** Bonn: BMZ, [s.d.]r. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/Environment/wasser/deutscher_beitrag/index.html>.

_____. _____. **Economic cooperation: fighting poverty and achieving equality.** Bonn: BMZ, [s.d.]s. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/wirtschaft/index.html>.

_____. _____. **German bilateral development cooperation.** Bonn: BMZ, [s.d.]t. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/laenderkonzentration/tabelle_neu.html>.

_____. _____. **Climate protection and adaptation in developing countries.** Bonn: BMZ, [s.d.]u. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/klimaschutz/anpassung/index.html>.

_____. _____. **Brazil.** Situation and Cooperation. Bonn: BMZ, [s.d.]v. Disponível em: <http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/lateinamerika/brasilien/zusammenarbeit.html>.

_____. Bundesministerium der Finanzen – BMF. **Bundshaushaltsplan 2010.** Berlin: BMF, 2010c. Disponível em: <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundshaushalt2010/pdf/vsp_2.pdf>.

_____. _____. **Finanzplan des Bundes 2010-2014.** Berlin: BMF, 2010d. Disponível em: <<http://goo.gl/lzvNL>>.

_____. Auswärtiges Amt – AA. **Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe.** Berlin: AA, 18 Oct. 2010e. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/sid_BBB79DE06E7AFA52974520731E3F7F34/DE/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/KoA_node.html>.

_____. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU. **The international climate initiative of the Federal Republic of Germany.** Berlin: BMU, May 2010f. Disponível em: <http://www.bmu-klimaschutzinitiative.de/en/home_i>.

DIE – DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK. **The Postgraduate Training Programme for Development Cooperation.** Bonn: DIE, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/XO1kf>>.

EUROPEAID – EUROPEAN COMMISSION, DEVELOPMENT AND COOPERATION. **From Lomé I to IV.** Brussels: EUROPAID, 17 Feb. 2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv_en.htm>.

FAUST, J.; MESSNER, D. **Organizational challenges for an effective aid architecture** – Traditional deficits, the Paris agenda and beyond. Bonn: DIE, 2007. (DIE Discussion Paper 20/2007). Disponível em: <[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ADMR-7BRFN7/\\$FILE/20.2007FaustMessner.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ADMR-7BRFN7/$FILE/20.2007FaustMessner.pdf)>.

FUES, T. Bi or Multi? German Interests and Development Policy Strategies. **FES Perspective**, Nov. 2010.

GIZ – DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT. **EZ-Trainee**. Eschborn: GIZ, [s.d.a]. Disponível em: <<http://www.gtz.de/de/karriere/nachwuchsprogramme/989.htm>>.

_____. **Nachwuchsförderungsprogramm**. Eschborn: GIZ, [s.d.b]. Disponível em: <<http://www3.giz.de/ibs/programme/075599/index.php.de>>.

GKKE – GEMEINSAME KONFERENZ KIRCHE UND ENTWICKLUNG. **Mehr Kohärenz, aber mit welchem Ziel?** Bonn/Berlin, Oct. 2010. (GKKE-Schriftenreihe 53). Disponível em: <http://www3.gkke.org/fileadmin/files/publikationen/2010/GKKE_53.pdf>.

GTZ – DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT. **Core competence: Capacity Development**. Eschborn: GTZ, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.gtz.de/en/unternehmen/29771.htm>>.

HOLTZ, U. Abschied von der Gießkanne. Stationen aus 50 Jahren deutscher EZ. **Eins** – Entwicklungspolitik Information Nord-Süd, Frankfurt am Main, n. 23-24, Dec. 2006.

ICI – International Climate Initiative. **Results**. Berlin: ICI, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.bmu-klimaschutzinitiative.de/en/results>>.

INWENT – INTERNATIONAL WELTERBILDUNG UND ENTWICKLUNG. **Inwent: 2000 to today**. Bonn: InWent, [s.d.]. Disponível em: <http://www.inwent.org/ueber_inwent/wer/geschichte/index.php.en>.

KfW – KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU. **FZ gestern und heute**. Jul. 2011. Disponível em: <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/ebank/DE_Home/Ueber_uns/Unser_Unternehmen/FZ_gestern_und_heute.jsp>.

_____. Responsibility and Corporate Governance. [s.d.]. Disponível em: <http://www.kfw.de/kfw/en/KfW_Group/About_KfW/Responsability_and_Corporate_Governance/index.jsp>.

_____. **Trainee-Programme**. [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Karriere/Trainee-Programme/index.jsp>>.

MAIHOLD, G. Mehr Kohärenz in der Entwicklungspolitik durch Geberkoordination? **Aus Politik und Zeitgeschichte – APuz**, n. 10, 2010.

NIEBEL, D. Pure aid creates dependency. **International Politik Global**, Frankfurt am Main, v. 12, n. 1, Jan./Feb. 2011. (Interview). Disponível em: <<https://dgap.org/en/article/getFullPDF/18339>>.

NUSCHELER, F. Rückblick auf ein halbes Jahrhundert Entwicklungspolitik. Eins **Entwicklungspolitik Information Nord-Süd – Eins**, n. 21-22, 2007. Disponível em: <<http://www.entwicklungspolitik.org/home/0-007-01/>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Net ODA in 2010**. Paris: OECD, 2011a. Disponível em: <<http://webnet.oecd.org/oda2010/>>.

_____. Development Assistance Committee – DAC. **Tracking aid in support of climate change mitigation and adaptation in developing countries**. Germany. Paris: OECD, March 2011b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/22/47477193.pdf>>.

_____. _____. **DAC Peer review 2010**. Germany. Paris: OECD, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/51/46439355.pdf>>.

_____. _____. **DAC Peer review 2006**. Germany. Paris: OECD, 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/0/36058447.pdf>>.

_____. **Glossary of statistical terms**. Paris: OECD, 28 Aug. 2003. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>>.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Studie zur zukünftigen Gestaltung der Durchführungsstrukturen im Bereich der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit**. Bewertung verschiedener Modelle, Frankfurt: PWC, June 2006. Disponível em: <http://www.ute-koczy.de/cms/archiv/dokbin/173/173503.pwcstudie_zur_zukuenftigen_gestaltung_de.pdf>.

RAUCH, T. Entwicklungspolitik. Theorien, Strategien, Instrument. [S.l.]: Westermann, 2009. (Das Geographische Seminar)

REPINSKI, G. Arrested Development. Germany's development policy is at a crossroads. **Internationale Politik Global Edition**, Jan./Feb. 2011.

RUCK, C. Die Strategiefähigkeit des BMZ optimieren! Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. **Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung**, 24 Mai 2006. Disponível em: <<http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/downloads/ruck.pdf>>.

SCHUBERT, K.; KLEIN, M. **Das Politiklexikon**. 4nd ed. Bonn: Dietz, 2006.

SLE – Postgraduiertenstudium für Internationale Zusammenarbeit. **Post-Graduate Programme for International Cooperation**. Berlin: SLE, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.berlinerseminar.de/>>.

STAMM, A. **Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft**. Bonn: DIE, 2004. (DIE Discussion Paper 1/2004). Disponível em: <[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ADMR-7BSD9U/\\$FILE/1-2004.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ADMR-7BSD9U/$FILE/1-2004.pdf)>.

TERRE DES HOMMES; WELTHUNGERHILFE. Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. **Bericht**, Osnabrück, n. 19, Oct. 2011. Disponível em: <http://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/10_Material/Wirklichkeit_der_Entwicklungshilfe/2011-19_Wirklichkeit_der_Entwicklungshilfe.pdf>.

UNITED NATIONS. **International development strategy for the second united nations development decade**. 24 Oct. 1970. (UN General Assembly Resolution 2626, 25th Session). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>>.

VENRO – VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK DEUTSCHER NICHTREGIERUNGUS-ORGANISATIONEN. **Zehn VENRO-Vorschläge für eine bessere Entwicklungspolitik**. Bonn: VENRO, Oct. 2009.

WIECZOREK-ZEUL, H. Anchor countries. Partners in global development. **Development & Cooperation**, n. 5, 2005.

ZIMMERMANN, F.; SMITH, K. More actors, more money, more ideas for international development cooperation. **Journal of International Development**, n. 23, p. 722-738, 2011.

UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE A DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E O ENDIVIDAMENTO DOS TRABALHADORES NORTE-AMERICANOS DOS ANOS 1980 AOS ANOS 2000*

Lucas Azeredo da Silva Teixeira**

Este artigo discute as origens do processo que mais chamou atenção na economia norte-americana, antes da eclosão da crise do *subprime*: o crescente endividamento do consumidor. Segundo a hipótese adotada neste trabalho, são causas deste endividamento a mudança na distribuição de renda (aumento da concentração) e as desregulamentações e inovações financeiras, que se desenvolvem a partir do fim dos anos 1970. Tendo em vista que este aspecto vem sendo bem explorado na literatura especializada, o presente trabalho concentra sua explicação na mudança no padrão de distribuição de renda. Analisando por este prisma, chega-se à conclusão adicional de que não se trata de endividamento das famílias, ou dos consumidores, em geral, e sim, mais especificamente, de uma parcela destes, os trabalhadores norte-americanos, que se endividaram para financiar seus gastos, em um contexto de salários reais estagnados. Por fim, os rumos da economia norte-americana pós-crise são brevemente avaliados.

Palavras-chave: endividamento das famílias; concentração de renda; crise do *subprime*.

AN INQUIRY ON INEQUALITY AND INDEBTEDNESS OF US WORKERS FROM THE 1980'S TO THE 2000'Sⁱ

The purpose of this paper is to discuss the origins of a critical process in the North American economy before the subprime crisis, namely, the increasing debt of households. It is argued that causes of this indebtedness are alterations in income distribution (an increased concentration of income) and the process of financial deregulation and innovation, developed in the late 1970s. Considering that the latter has previously been explored in great detail, this particular examination explores the changes on income distribution pattern. Based on this perspective, it is concluded that the indebtedness does not come from families or households in general but, more specifically, from North American workers, who had to finance their spending through an on-going stagnation, or even deterioration, of the real wages at their disposal. Further, the direction of the North American economy after the crisis is evaluated in the contexts of these findings.

Keywords: household indebtedness, income concentration, subprime crisis.

JEL: E24; D31

Rev. Tempo do Mundo, 3 (3): 197-222 [2011].

* O autor agradece, também, eximindo-os de responsabilidade sobre o conteúdo final, a José Carlos de Souza Braga, Frederico Mazzuchelli, Carlos Piskusfeld M. Bastos, Marcos Antonio Macedo Cintra, a um parecerista anônimo da revista, e à equipe da Coordenação de Regimes Monetário e Cambial, em especial Salvador Werneck Vianna e Félix Manhiça, por comentários e sugestões, e a Rodrigo Lima, pela ajuda com a tabulação dos dados.

** Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ); bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

1 INTRODUÇÃO

Durante os anos 1990 houve um intenso e duradouro crescimento econômico nos Estados Unidos. Foram os anos das novas tecnologias de informação e comunicação, da *nova economia*, de baixa inflação, de enriquecimento acionário. Depois de uma moderada recessão em 2001, logo foram retomadas elevadas taxas de crescimento no período 2002-2007. Depois desta longa trajetória de crescimento, os Estados Unidos passaram a viver uma das maiores crises da sua história. A crise atual iniciou-se em 2007, como uma crise financeira, surgida no sistema de financiamento imobiliário, para logo se espriar para o resto da economia e para o mundo.

Essa foi, provavelmente, a crise mais previamente anunciada de todo o pós-Guerra. Não faltaram estudos apontando que a economia norte-americana estava sobre-endividada, questionando a sustentabilidade deste processo. O que surpreendeu de fato foi a extensão da crise, o montante de dívidas privadas acumuladas e o rastro deixado no sistema financeiro. Um dos processos que mais chamou atenção foi justamente o crescente endividamento das famílias. A dívida total destas, em proporção da renda pessoal disponível, aumentou de 72% em 1980 para 140% em 2006.

Já está mapeado e estudado na literatura econômica o que tornou *possível* tal elevação do endividamento das famílias: a desregulamentação e as inovações financeiras. Estas datam do fim dos anos 1960, mas se amplificaram e se aprofundaram a partir dos anos 1970 e 1980, de forma que, no final da década de 1990, todo o sistema de regulação financeira engendrado no esteio do *crash* de 1929 – a partir do *Glass-Steagall Act* – já estava desmontado (BRAGA e CINTRA, 2008; CINTRA e CAGNIN, 2007b). A mudança na natureza do negócio bancário, a concorrência entre instituições bancárias e não bancárias e as diversas inovações financeiras transformaram as operações de crédito junto às famílias em operações estratégicas para os bancos (CAGNIN, 2009a; 2009b; CINTRA e CAGNIN, 2007b). Além disso, esta literatura mostra como os ciclos de ativos ampliaram a capacidade de endividamento das famílias, que se percebiam mais ricas.

Não foi dada, ainda, a devida atenção a um fator de fundamental importância para se explicar o *porquê* de as famílias se terem endividado tanto. É nesta lacuna deixada pela literatura que o presente artigo se insere, objetivando contribuir para um melhor entendimento dos determinantes do processo de endividamento experimentado pelas famílias a partir da década de 1980. Entende-se que este determinante está relacionado com uma das contradições do padrão de crescimento econômico experimentado pela economia norte-americana neste período: a crescente desigualdade na repartição dos benefícios gerados neste processo. Como se verá adiante, a renda real para grande parte dos norte-americanos estagnou desde os anos 1980. As famílias precisaram, portanto, endividar-se para financiar seus gastos, devido a esta situação de rendimentos estagnados.

Esse esforço se faz importante, pois há interpretações da crise e das suas causas feitas exclusivamente pelo lado financeiro, como pode ser visto, por exemplo, em Kregel (2007; 2008a; 2008b) e Wray (2007; 2008; 2009). Este trabalho parte do pressuposto de que as mudanças no lado financeiro são parte de um conjunto de transformações pelo qual passou a economia norte-americana nos anos 1970 e 1980, que incluem a flexibilização do mercado de trabalho, a internacionalização da produção, mudanças nas estratégias corporativas (*global outsourcing*), a mudança na política econômica – o objetivo principal passou a ser a inflação no lugar do pleno emprego e dos cortes de impostos –, entre outras (PALLEY, 2009). Este trabalho considera que as mudanças no lado real da economia cumpriram um respeitável papel na crise e não devem ser deixadas de lado ao se privilegiar o (importante) lado financeiro.

A hipótese aqui esposada é que as mudanças no perfil da distribuição de renda que ocorreram na economia norte-americana a partir do fim dos Anos Dourados desempenharam um importante papel na explicação na mudança do padrão de endividamento das famílias. Este artigo possui um duplo objetivo. Em primeiro lugar, pretende mostrar a mudança no perfil da distribuição de renda que ocorre na economia norte-americana a partir dos anos 1980, em comparação com o que ocorria nos anos dourados do capitalismo (1948-1973). A partir disto, espera-se alcançar o segundo objetivo: mostrar que o endividamento dos trabalhadores norte-americanos foi estimulado pela estagnação da sua renda (e possibilitado, como mencionado antes, pelas inovações e desregulamentação financeiras). Adicionalmente, chega-se à conclusão de que o endividamento não foi das “famílias” ou dos “consumidores” em geral, mas, na verdade, de uma parte destes, composta pelas classes não capitalistas, que foi preterida na distribuição de renda a partir da década de 1980. Não se supõe, no entanto, que a mudança na distribuição de renda foi a única causa do endividamento das famílias; não se pode saber o que teria ocorrido com outro padrão de distribuição de renda. Mas, analisando este caso concreto, em particular, percebe-se que a mudança no padrão distributivo desempenhou um papel relevante.

Na seção 2, compara-se o perfil de distribuição de renda dos Anos Dourados (1947-1973) com o período atual que se inicia, como já dito, nos anos 1980. Para tanto, apresenta-se, em linhas gerais, o ambiente econômico que tornou possível o ciclo virtuoso de crescimento, de geração de emprego e de distribuição de renda que caracterizou o primeiro período, e mostra-se que na sua crise está a chave explicativa para o período seguinte. Em seguida, na seção 3, é feita uma comparação dos dois períodos, em termos de crescimento, emprego e geração de renda. Na seção 4, relaciona-se o novo perfil de distribuição de renda com o perfil de endividamento, ressaltando-se que este é maior nas classes menos abastadas, concluindo-se, pois, que o crescente endividamento recaiu sobre os trabalhadores, que não se beneficiaram do aumento da renda global. Por último, os principais argumentos deste estudo serão sintetizados na conclusão.

2 ANOS DOURADOS E SUA CRISE

2.1 Anos Dourados: distribuição de renda, crescimento e emprego

Do pós-Guerra até a década de 1970, a economia norte-americana viveu os seus Anos Dourados. Conciliou, neste período, elevadas taxas de crescimento do seu produto nacional bruto, alto nível de emprego e aumento do padrão de vida da população, mediante aumento dos salários reais e redução na desigualdade na distribuição de renda. Deve-se destacar que os Anos Dourados não foram fruto do “livre mercado”, mas de um arranjo institucional baseado em políticas econômicas intervencionistas e em regulamentações e regulações – do mercado de trabalho, dos sistemas bancário e financeiro e dos fluxos internacionais de capitais.

Uma característica primordial dos Anos Dourados foi o estabelecimento de um novo contrato social entre trabalho e capital, acordado também nos diversos grupamentos políticos (MAZZUCHELLI, 2010). Faziam parte fundamental deste novo contrato social dois compromissos: o compromisso rooseveltiano (BASTOS, 2005) e o compromisso social-democrata (MATTOS, 2009). Por meio do compromisso rooseveltiano, o Estado se empenharia em gerar o maior nível de emprego possível. Por meio do segundo, o Estado se comprometeria a servir de árbitro da relação capital-trabalho, articulando os interesses das grandes empresas e dos sindicatos. Assim, definiu-se um regime de relações de trabalho e um regime salarial, com vistas a aumentar os salários reais de acordo com os ganhos de produtividade.

O primeiro ponto, que sinalizava claramente o comprometimento das classes dirigentes em não permitir a volta aos tempos da grande depressão, foi o compromisso selado no esteio da Grande Depressão dos anos 1930, que foi chamado anteriormente de compromisso rooseveltiano (BASTOS, 2005). Este compromisso tinha como objetivo precípua o maior nível de emprego possível, formalizado no *Employment Act*, de 1946. Neste momento, nenhum grupo social ou político estava em condições de se opor a este novo papel do Estado.

Essa atuação do Estado teve forte caráter redistributivo. Em meados dos anos 1970, a renda gerada na economia americana, antes da intervenção estatal, era distribuída de forma que os 10% mais ricos recebessem 61,8 vezes o montante recebido pelos 10% mais pobres. Após a tributação e as transferências, esta razão caía para 17,7. Assim, parece inequívoca a ação do Estado na distribuição de renda.

Os sindicatos também tiveram um papel relevante nesse arranjo distributivo. Houve uma participação sindical alta para os padrões norte-americanos. Em 1977, por exemplo, 35,5% dos trabalhadores do setor privado manufatureiro eram sindicalizados e 37,6% dos trabalhadores eram cobertos pelos acordos sindicais.

Os sindicatos, as empresas e o Estado propiciaram um ambiente favorável para os acordos coletivos, que garantissem repasse dos ganhos de produtividade para os salários reais. Assim houve um aumento constante dos salários reais, que aumentaram mais de 50% entre 1953 e 1973 (MATTOS, 2009).

Além disso, como decorrência, houve uma inflação rastejante que permitiu uma transferência dos ganhos de produtividade dos setores mais dinâmicos aos trabalhadores dos demais setores da economia e, desta forma, uma redução do leque salarial. Esta inflação rastejante se explica, em parte, pela estrutura industrial da economia norte-americana e seu padrão de concorrência. A formação de preços se dá por meio de um *mark-up* sobre os custos. Neste ambiente econômico, em que vigorava uma concorrência oligopolista,¹ as empresas repassavam as variações de custos para seus preços, mantendo, ou até mesmo aumentando, sua rentabilidade.

2.2 A crise dos Anos Dourados e a restauração liberal-conservadora

O ambiente econômico dos fins dos anos 1960 e durante os anos 1970 foi muito conturbado para os Estados Unidos: houve aceleração da inflação, choques do petróleo, perda de dinamismo e aumento da concorrência internacional. Segundo Fiori, “foi também na década de 1960 que se iniciaram os conflitos sociais e estatais que liquidaram com o consenso ideológico e político-econômico em que se sustentou o *embedded liberalism* da hegemonia norte-americana” (FIORI, 1997, p. 109).

Mesmo no governo conservador de Nixon, não se cogitava romper o compromisso de alto emprego em prol da recuperação da rentabilidade do capital;² persistiu-se assim nas tradicionais políticas fiscal e monetária expansionistas, que já não surtiam o efeito esperado. O mesmo ocorreu durante os anos Carter. A combinação entre redução das margens de lucros, alta inflação e baixas taxas de juros erodiu, por sua vez, a remuneração real da riqueza financeira. A classe proprietária se sentiu atacada, criando-se a base material para sua insatisfação e para a reviravolta política (e econômica) que se seguiu.

1. Segundo Kalecki, a barganha salarial só consegue afetar a distribuição da renda nacional quando se generalizam a concorrência imperfeita e o oligopólio, pois os aumentos dos salários nominais podem não ser inteiramente repassados aos preços (por medo de perda de mercado, dado que as negociações trabalhistas se processam por indústria), havendo, dessa forma, ganhos de salários reais (Kalecki, 1983).

2. Teixeira (1983) nos oferece uma explicação para esta queda da rentabilidade do capital e a perda do dinamismo econômico, conjugando elementos estruturais e conjunturais. Ocorria, à época, uma convergência do padrão industrial e o seu esgotamento, que pode ser percebido já em fins da década de 1960, cessando o efeito realimentador intersetorial e reduzindo, assim, o dinamismo econômico (Teixeira, 1983, p. 111-117). Entre os elementos conjunturais destacam-se a pressão por elevação dos salários nominais (Kaldor, 1976), o aumento de preço das *commodities*, fruto de especulação, e o choque do petróleo em 1973, cujo preço quadruplicou ao longo deste ano, mesmo depois de já ter dobrado o seu valor entre 1970 e 1973 (Torres-Filho, 2004, p. 321-323), que contribuíram para a aceleração do fenômeno inflacionário. Estes seriam os elementos básicos para se compor o cenário da estagflação.

Como apontava Kalecki (1983), quando ameaçadas, as classes capitalistas pressionam por uma mudança na política econômica que restaure a disciplina dos trabalhadores por meio do desemprego. Nesta conjuntura turbulenta, “apagava-se lentamente o espírito de solidariedade social e colaboração de classes forjado pela Grande Depressão e pela Guerra” (FIORI, 1998, p. 110). O que favoreceu “o ressurgimento do pensamento liberal como forma hegemônica de interpretação da crise pela qual passava o capitalismo e implodi[u] o arco de alianças políticas que havia sido consolidado (...) durante o pós-Guerra” (MATTOS, 2009, p. 54-55).

No fim do governo de Jimmy Carter, na gestão de Paul Volcker à frente do Federal Reserve (Fed), inicia-se a “contrarrevolução” ou “restauração” liberal-conservadora (CARDOSO DE MELLO, 1997; FIORI, 1997), que se consolida com a eleição de Ronald Reagan para a Presidência dos Estados Unidos, em 1980. Este é o momento no qual se definem os interesses de classe e as bases ideológicas da política econômica a ser seguida. Em 1979, o presidente do Fed eleva as taxas de juros a patamares extraordinários para os padrões da economia norte-americana, gerando uma reviravolta nos planos interno e externo.³ Este movimento serviu para domar a inflação, levando a economia norte-americana à maior recessão do pós-Guerra, até então, mas foi também o primeiro passo para restituir a disciplina dos trabalhadores, por meio da experiência do desemprego.⁴

É alterada também a natureza da política fiscal. Para fazer frente ao aumento dos gastos militares (fruto da estratégia de Reagan de ganhar de vez a Guerra Fria) e ao componente financeiro do orçamento (devido ao choque de juros de Volcker), foram cortados os gastos que faziam parte da política de proteção social, verificando-se um caso de “keynesianismo bélico” (TEIXEIRA, 1994, p. 48-49). Além disso, foram tomadas as medidas que ficaram conhecidas como *supply side economics*.

As medidas de desregulação e desregulamentação atingiram também o mercado de trabalho, com políticas que visavam um melhor ajustamento de preços (salários) e quantidades (nível de emprego), ao longo do ciclo econômico (MATTOS, 2009). O governo Reagan mostrou claramente para os trabalhadores e para os sindicatos que as relações entre capital e trabalho iriam mudar. Além do desemprego, os sindicatos, em particular, e os trabalhadores, de forma geral, foram diretamente atacados pela *Reaganomics*. Esta dura política contra o trabalho teve como consequência a diminuição do espectro de trabalhadores cobertos pelos acordos sindicais,

3. Nesse sentido, a política econômica norte-americana que prevaleceu nos anos 1980, iniciada em 1979 com esta elevação dos juros, visava não apenas o enquadramento externo, como também o enquadramento interno (Teixeira, 2000). Este aspecto interno, no entanto, como se tentou mostrar aqui, não se deve apenas ao enquadramento do capital bancário e financeiro norte-americano, mas também à classe trabalhadora.

4. Como aponta Fiori, “todos os caminhos e vertentes do diagnóstico feito pelas forças conservadoras vitoriosas apontavam para a necessidade de um ‘redisciplinamento do mundo do trabalho’” (Fiori, 1997, p. 116).

reduzindo ainda mais a já historicamente baixa adesão sindical nos Estados Unidos, que caiu de cerca de 35% dos trabalhadores do setor manufatureiro, em 1977, para menos de 15% nos anos 2000.⁵

Some-se a isso a valorização do dólar do início dos anos 1980, que estimulou o processo de transferência locacional das plantas produtivas, em que os segmentos mais intensivos em trabalho foram transferidos para países em desenvolvimento com custos trabalhistas menores; o aumento da concorrência internacional; a insegurança do emprego; as fusões e aquisições dos anos 1990; as novas tecnologias de informação e capacitação; a reestruturação produtiva na forma de *downsizing*; e as novas estratégias empresariais de *global sourcing* (CROTTY, 2000). Isto aumentou em muito a pressão sobre os trabalhadores e lhes infringiu ainda menor capacidade de barganha nas disputas salariais. As consequências do enfraquecimento do poder de barganha dos sindicatos sobre a distribuição de renda, como será analisado, não pode ser minimizada.

3 COMPARANDO OS ANOS DOURADOS (1948-1973) COM O PERÍODO 1980-2007

3.1 Crescimento e emprego

Analisando primeiramente os dados macroeconômicos, pode-se ver que a taxa de crescimento do produto nacional bruto (PNB), durante 1983-2007, foi de apenas 3,0%, enquanto nos Anos Dourados, como um todo (1947-1973), foi de 4,0%. Dividindo o período, pode-se verificar que a estratégia Volcker-Reagan funcionou, provocando uma recessão nos anos 1979-1982, e logo depois a economia volta a crescer, sem, no entanto, alcançar um ritmo de crescimento tão intenso como o registrado nos Anos Dourados. A característica do período foi o constante e moderado crescimento, pois nem mesmo a taxa de crescimento dos anos 1990 foi superior à dos Anos Dourados, alcançando 3,7% ao ano (a.a.), no período 1992-2000.

A taxa de desemprego apresenta uma trajetória semelhante à taxa de crescimento do PNB no pós-Guerra. Os Anos Dourados apresentam a menor taxa média de desemprego do pós-Guerra: 4,7%, contra 5,8% no período 1983-2007. Mesmo separando apenas os anos 1990, com suas taxas de desemprego consideradas muito baixas, não se observam taxas menores que no período 1947-1973, com média de 5,4% (1992-2000). Além disso, os dados mostram a política de disciplinar os trabalhadores pelo desemprego: entre 1979 e 1982, a economia norte-americana apresentou a maior taxa média de desemprego do pós-Guerra (7,7%), apresentando, também, taxas de desemprego acima de 10% por 10 meses consecutivos, entre setembro de 1982 e junho de 1983.

5. Base de dados de Hirsch e Macpherson. Disponível em: <<http://www.trinity.edu/bhirsch/unionstats>>.

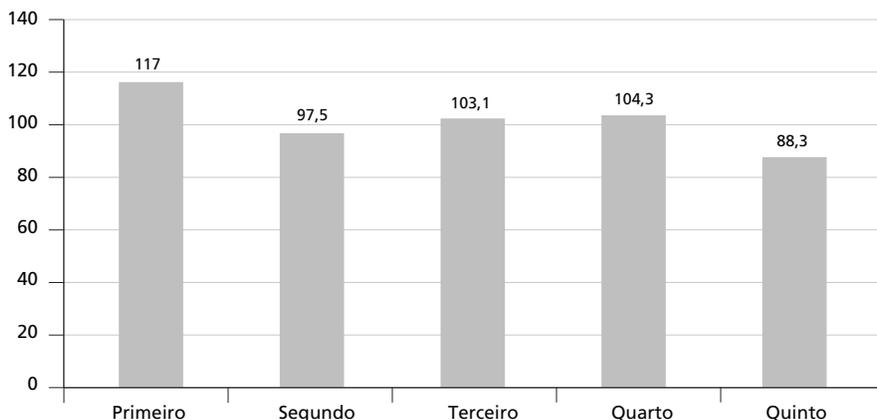
3.2 Distribuição de renda

Quando a economia norte-americana volta a crescer, a partir de 1983, inicia o seu retorno ao pacto de gerar o maior nível de emprego possível, porém sem distribuir renda. Assim, a economia norte-americana volta a apresentar reduzidas taxas de desemprego, ao contrário das demais economias centrais.⁶ O nível de emprego, no entanto, se tornou mais pró-cíclico, e a cada ciclo a recuperação do emprego ficou ainda mais lenta, com maior pressão sobre o rendimento dos assalariados (BELLUZZO, 2010). Além disso, de acordo com Mattos (2009, p. 196), os dados revelam que as profissões localizadas no topo da pirâmide salarial e na base da mesma foram as que tiveram maior número de ocupações criadas. Isto é o oposto do que ocorreu no início dos Anos Dourados, período que Krugman chama de “a grande compressão”. Este período envolveu “não só o crescimento mais rápido dos rendimentos das categorias sociais situadas na base da pirâmide, como decorreu também do ‘empobrecimento’ das camadas superiores” (BELLUZZO, 2010).

Uma forma apropriada de aprofundar essa discussão é proceder à divisão das famílias em estratos de renda, utilizando-se quintis. Desta forma, será possível lançar luz sobre a evolução da desigualdade da distribuição de renda. O gráfico 1 ilustra o já mencionado compromisso distributivo dos Anos Dourados. Neste período, o crescimento de renda foi *desigualmente* distribuído: a renda dos mais pobres cresceu mais rápido que a dos mais ricos, de forma sistemática. Como pode ser visto, o grupo que mais se beneficiou de aumentos da renda foi o dos 20% mais pobres, enquanto o grupo com menor crescimento da renda foi o dos 20% mais ricos. Isto mostra, por um lado, o sucesso do compromisso distributivo e, por outro, ajuda a explicar o seu fim. Aqueles que perderam renda se sentiram ameaçados e conseguiram elevar o seu poder de barganha, e alterar o padrão de distribuição de renda.

6. De fato, a taxa de desemprego só se reduz de forma mais significativa a partir dos anos 1990, pois entre 1983 e 1987, a taxa média foi superior a 7%.

GRÁFICO 1
Varição da renda anual dos trabalhadores por quintis (1947-1973)
(Em %)



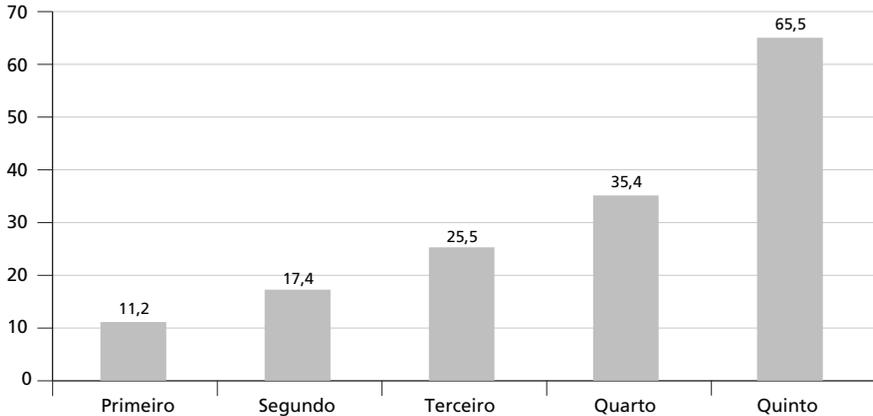
Fonte: Banco de dados do State of Working America. Disponível em: <<http://www.stateofworkingamerica.org>>.

Obs.: A variação da renda dos trabalhadores foi dividida em quintis.

Os gráficos 2 e 3 ilustram muito bem o fim desse padrão distributivo e o processo de concentração de renda na economia norte-americana no período seguinte, entre 1973 e 2000. Neste período, a mudança na distribuição de renda foi drástica, o que mostra, por sua vez, o “sucesso” da política implementada por aqueles que queriam o fim do compromisso distributivo. Os 20% mais pobres tiveram um aumento de renda real acumulado de 11,2 %, enquanto os 20% mais ricos obtiveram um aumento de 65,5%. E, além disso, vê-se que o crescimento da renda aumenta à medida que se avança nos quintis: quanto mais rica a faixa, maior o crescimento da renda obtido – com os 20% mais ricos possuindo um aumento de quase o dobro daquele obtido pelos que estão no quarto quintil. Para ilustrar, o aumento da renda média neste período foi de 39,4%.

GRÁFICO 2

Varição da renda anual dos trabalhadores por quintis (1973-2000)
(Em %)



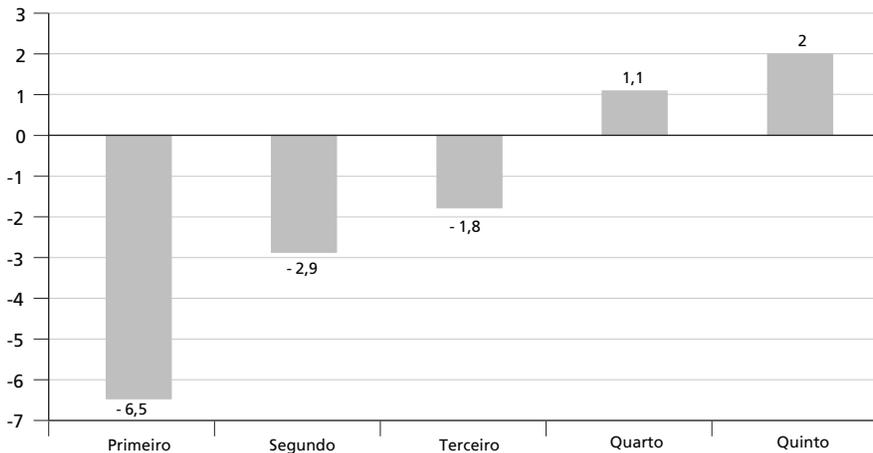
Fonte: Banco de dados do State of Working America.

Obs.: A variação da renda dos trabalhadores foi dividida em quintis.

No período 2000-2006, essa mudança na distribuição de renda se torna perversa: os 60% mais pobres perdem renda real em termos absolutos, e apenas os 40% mais ricos obtêm algum ganho real.

GRÁFICO 3

Varição da renda anual dos trabalhadores por quintis (2000-2006)
(Em %)



Fonte: Banco de dados do State of Working America.

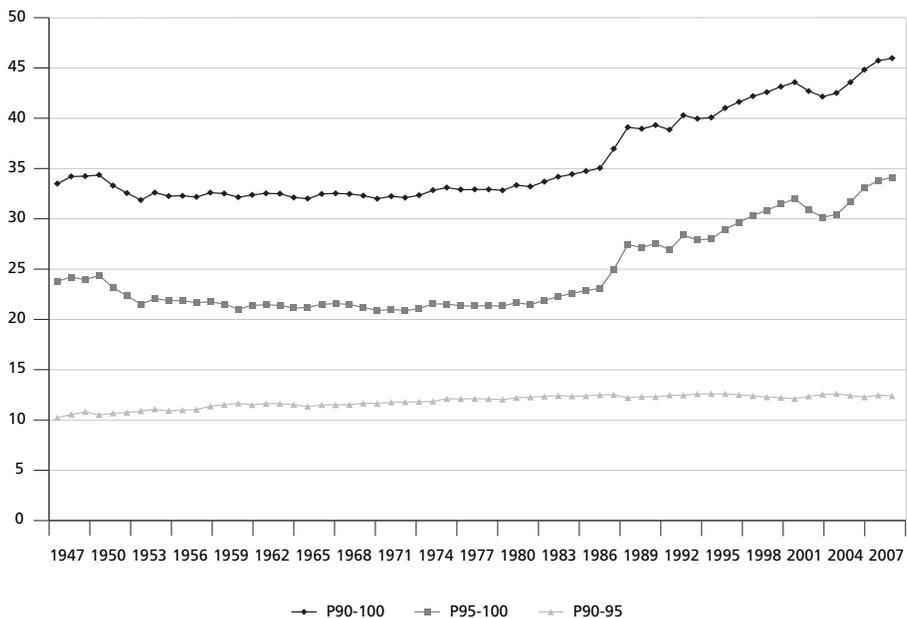
Obs.: A variação da renda dos trabalhadores foi dividida em quintis.

Olhando de outro modo, vê-se que apenas os 20% mais ricos conseguiram ampliar a sua participação na renda total entre 1973 e 2007. Estes ampliam seu *share* da renda em 6,2 pontos percentuais (p.p.). Enquanto isso, os 80% mais

pobres perdem participação na renda neste período e os três quintis mais pobres (60%) perderam participação até mesmo em relação a 1947, mostrando a regressão no padrão de distribuição de renda da economia norte-americana e a perda de importantes conquistas do capitalismo regulado dos Anos Dourados.

Esse aumento da participação na renda total dos 20% mais ricos não se deu de forma homogênea. A concentração de renda ocorreu no topo da pirâmide. A renda dos 10% mais ricos, que havia tido uma pequena queda da participação na renda de 1,2 p.p. entre 1947 e 1973, logrou um substancial aumento na participação no período 1982-2007: passou de 33,2% para 45,5%. Novamente, este aumento foi desigual. A renda daqueles situados entre os percentis 90 e 95 na verdade ficou estagnada – como se pode ver no gráfico 4, sua participação na renda ficou no mesmo patamar, 11,8% nos anos 1982 e 2007, com uma ligeira flutuação ao longo deste período. Enquanto isso, os 5% mais ricos conseguiram um significativo aumento da participação na renda: de 21,4% para 33,9%. Ou seja, todo o ganho dos 10% mais ricos foi comandado pelo aumento da renda recebida pelos 5% mais ricos.

GRÁFICO 4
Evolução da renda do último decil e dos percentis 90 e 95 (1947-2007)
(Em %)



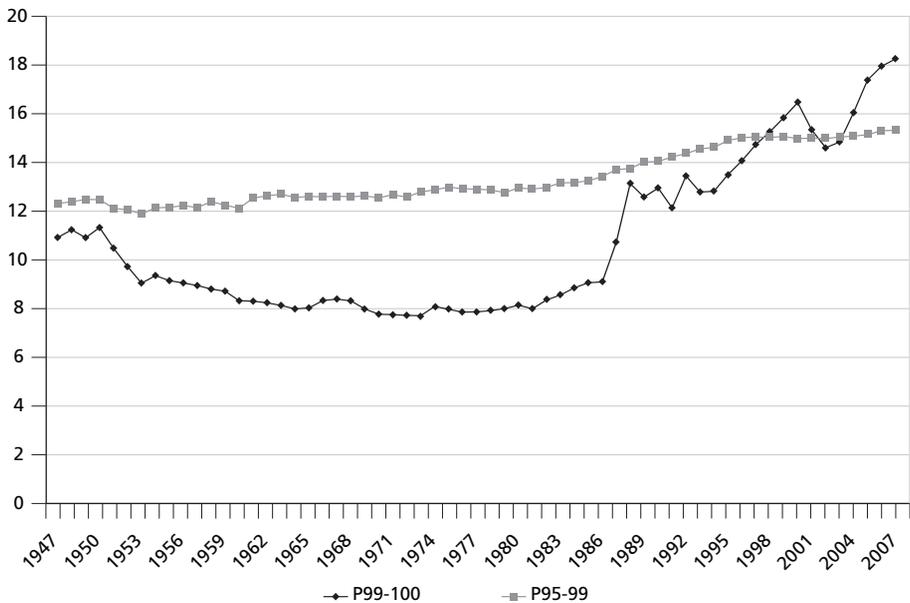
Fonte: Piketty e Saez.¹ Disponível em: <<http://www.econ.berkeley.edu/~saez/>>.

Elaboração do autor, com base em dados de Piketty e Saez.

Nota: ¹ "Os dados de Piketty e Saez provêm de uma base de dados diferente da Census Bureau. Estes autores usam dados referentes ao imposto de renda, provenientes do *Internal Revenue Service*. Por conta disso, seus números não são os mesmos do mencionado Census Bureau. Não obstante, a tendência apresentada por ambas as séries de dados é muito semelhante".

Indo mais a fundo nessa análise, pode-se ver que a renda concentrou-se no 1% mais rico. Enquanto a renda daqueles situados entre os percentis 95 e 99 apresentou um pequeno aumento, de 13% para 15,7%, entre 1982 e 2007, a participação na renda total do 1% mais rico mais que dobrou, passando de 8,4% para 18,3% no mesmo período. Quanto mais ao topo da pirâmide formos, mais se pode ver como a renda se concentrou: o 0,1% mais rico mais que triplicou sua participação na renda e o 0,01% mais que quadruplicou sua participação na renda.

GRÁFICO 5
Evolução da renda dos percentis 95 e 99 (1947-2007)
(Em %)



Fonte: Piketty e Saez.
Elaboração do autor.

A estagnação da renda real média dos trabalhadores e, assim, a queda da participação dos salários na renda entre 1979 e 2002 deveram-se, basicamente, à estagnação, e posterior queda, dos salários dos trabalhadores de faixas salariais medianas e baixas. Como afirma Belluzzo, “a evolução miserável dos rendimentos das famílias americanas de classe média foi determinado pelo desempenho ainda mais deplorável dos salários” (BELLUZZO, 2010).

Além desse significativo aumento da desigualdade na distribuição de renda, houve também uma ampliação do leque salarial. Segundo Mattos, os dados indicam que é na indústria e nos serviços que tal ampliação do leque

salarial se evidencia de forma mais expressiva (MATTOS, 2009, p. 196), pois a economia americana passou a gerar empregos nos extremos da pirâmide ocupacional e distributiva. Isto revela, por um lado, o dinamismo dos seus setores de ponta, relacionados a serviços financeiros e às indústrias ligadas às novas tecnologias de informação e comunicação, e por outro, dos seus setores de baixa qualificação profissional, como serviços pessoais e comércio varejista (MATTOS, 2009, p. 195).

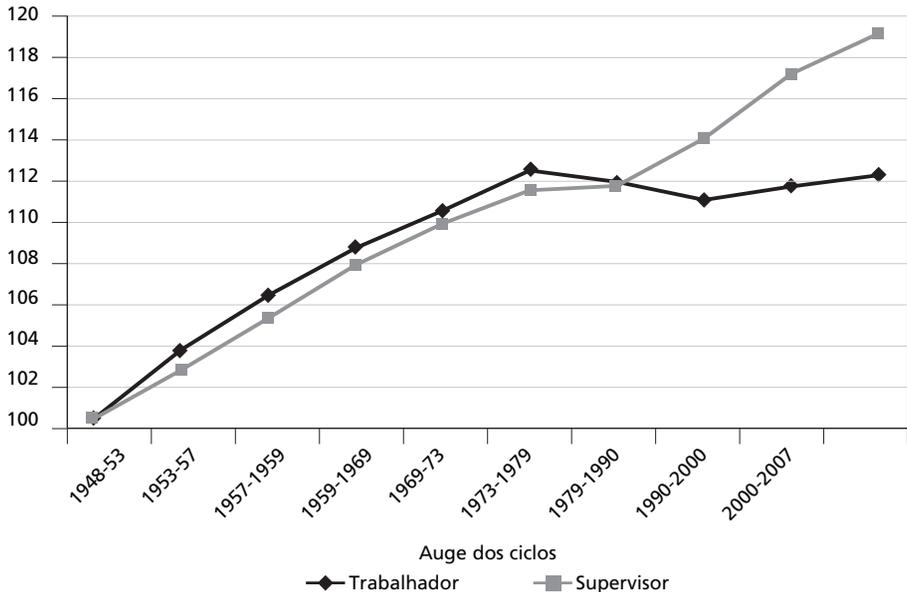
Entre 1989 e 1998, a economia norte-americana quase não gerou empregos de médios salários; este tipo de emprego cresceu apenas 0,4% no período, enquanto os extremos, empregos de altos salários e de baixos salários, cresceram substancialmente: 22,4% e 10,2%, respectivamente. Além disso, olhando para as categorias profissionais, os cargos de executivos, de especialistas e de técnicos foram os que mais contribuíram para a geração de empregos, seguidos dos trabalhos do setor de serviços. As categorias de trabalhadores manuais e de empregados de escritório pouco geraram postos de trabalho nos anos 1990 (MATTOS, 2009, p. 196).

A queda do poder de barganha dos trabalhadores os fez perder a capacidade de garantir a distribuição dos ganhos de produtividade entre aqueles empregados nos mais diversos setores da economia e de garantir um estreitamento, ou pelo menos a manutenção, do leque salarial. Uma consequência disto foi a estagnação dos salários reais (medianos), apontado por autores como Crotty (2000, p. 22). A análise deste rendimento mediano esconde, porém, que esta perda de poder de barganha foi desigual entre os trabalhadores, havendo a mencionada polarização das rendas do trabalho. Analisando o crescimento da renda dos trabalhadores – diretamente ligados à produção e não ocupantes de cargos executivos –, e da renda daqueles ligados a cargos executivos e de supervisão, há um quebra de tendência nos anos 1970 e 1980. Tomando o ano de 1948 como base (igual a 100, para ambos os grupos), percebe-se que ao longo dos ciclos – de pico a pico, de acordo com a periodização do National Bureau of Economic Research (NBER) –, de 1948 a 1973, os rendimentos de ambos os grupos de trabalhadores crescem em linha. Na verdade, o maior crescimento da renda do primeiro grupo – média de 2,34% a.a. – indica uma redução do leque salarial, pois esta categoria cobre cerca de 80% dos trabalhadores mais pobres (CROTTY, 2000, p. 22; MOHUN, 2010, p. 9). Neste mesmo período, a categoria que engloba executivos e supervisores obteve ganhos reais de 2,16% a.a., em média.

Entre 1973 e 1979, ambas as categorias apresentaram baixas taxas de crescimento. Porém, os trabalhadores ligados diretamente à produção, e os não ocupantes de cargos executivos em geral, não auferiram ganhos reais de renda, a partir de 1980. Mais precisamente, a taxa média de crescimento da renda foi de 0,1% a.a.

entre 1973 e 1979, e estagnou-se de 1973 a 2007. Os executivos, por sua vez, auferiram significativos ganhos reais, apresentando taxa de crescimento da renda de 2,2% a.a. no período 1980-2007.⁷

GRÁFICO 6
Renda real média dos trabalhadores (1948-2007)



Fonte: Mohun (2010).

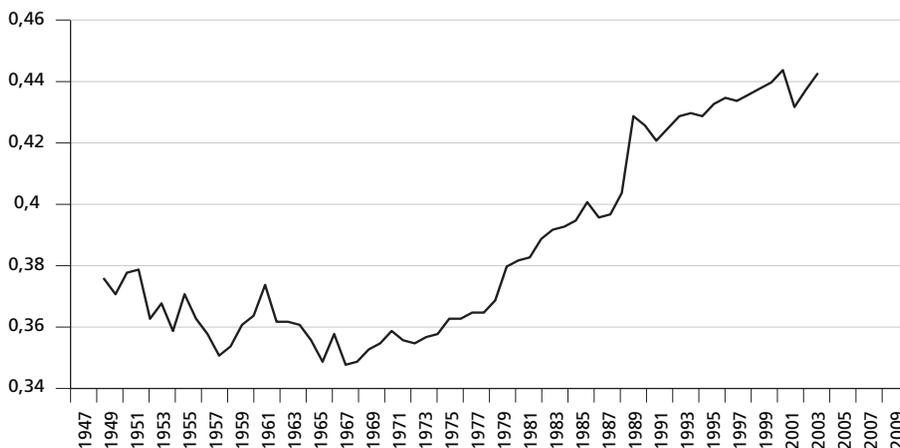
Elaboração do autor.

Obs.: Em 1948, a renda real média corresponde a 100.

Esta disparidade no crescimento da renda de diferentes trabalhadores acabou resultando em um aumento da concentração da distribuição pessoal da renda. Como observado no gráfico 7, o índice de Gini, que vinha caindo de um nível próximo de 0,38 em 1947 para 0,34 em 1968, aumentou consideravelmente nos anos seguintes, alcançando, em 2007, o nível de 0,40.

7. Este aumento do rendimento dos executivos, principalmente durante os anos 1990 e 2000, fez surgir uma série de análises justificando tais rendimentos, pois os executivos seriam os *superstars* do capitalismo (Gabaix e Landier, 2008). E assim mereciam elevadas remunerações, tal como atletas de ponta e artistas do entretenimento. Para uma crítica desta literatura, ver Serrano (2008).

GRÁFICO 7
Distribuição da renda familiar: índice de Gini (1947-2009)



Fonte: The United States Census Bureau. Disponível em: <<https://www.census.gov/>>. Elaboração do autor.

Além das formas já mencionadas, o Estado teve um papel fundamental nessa concentração de renda, por meio da sua política tributária. Segundo Wolff (2010), em 1944, o imposto de renda (marginal) para os mais ricos era de 94%. Nos anos 1960, ainda era de 91%. Esta porcentagem foi sendo reduzida paulatinamente até 70%, em 1975. Reagan primeiro reduziu-a para 50% em 1983,⁸ e depois para 28% em 1986. Depois disto foi majorada, alcançando 35% em 2007, durante o governo de George W. Bush. Como bem sintetiza Wolff, os cortes de impostos durante o período do pós-Guerra foram geralmente mais generosos para os ricos, particularmente para os “super-ricos” (WOLFF, 2010, p. 436).

4 ENDIVIDAMENTO DOS TRABALHADORES

Nesse contexto de renda real estagnada para grande parte da população, o padrão de gastos pôde ser mantido durante certo tempo por meio do ingresso de mulheres no mercado de trabalho e por um aumento das horas trabalhadas (WOLFF, 2010; CROTTY, 2000). Segundo Crotty (2000, p. 23), entre 1979 e 1996 o número total de horas trabalhadas pela família mediana aumentou em 9% a.a. De acordo com Wolff (2010, p. 433), a participação das mulheres na força de trabalho aumentou de 41% em 1970 para 57% em 1988. A partir de 1988, a participação das mulheres passou a crescer mais lentamente.

8. Segundo Crotty (2000, p. 10), esta redução de impostos fez parte do maior pacote de redução tributária da história dos Estados Unidos.

O que de fato preencheu a lacuna entre gastos das famílias e renda estagnada foi o seu crescente endividamento. Dívida de cartão de crédito e dívidas não bancárias são as formas mais comuns de acesso a crédito por parte de famílias de baixa renda nos Estados Unidos. Mas, na segunda metade dos anos 1990 e nos anos 2000, a forma de endividamento que mais cresceu foi o crédito imobiliário. Este tipo de financiamento não esteve necessariamente relacionado à aquisição de novas residências, mas para se “realizar ganhos de capital” do valor de imóveis por meio do crédito hipotecário. O termo é aqui utilizado entre aspas, pois o ganho de capital, de fato, só seria realizado com a venda do ativo em questão. Porém, diversas inovações financeiras ampliaram o acesso das famílias ao sistema de crédito residencial, permitindo, inclusive, empréstimos referentes apenas à variação do preço do imóvel, quando já houvesse hipoteca concernente a tal imóvel, podendo ser usado para consumo.

Entende-se, ademais, que a conexão entre estagnação da renda e o endividamento não se dá no sentido de que os trabalhadores empobreceram em termos absolutos, causando um endividamento por necessidade. Houve um empobrecimento relativo e o padrão de vida não caiu por causa do endividamento. Ocorreu aumento dos gastos relacionados aos novos padrões de consumo, com destaque, por exemplo, para os gastos em saúde (BARBOSA-FILHO, RADA e TAYLOR, 2005). Além disso, cabe salientar o consumo conspícuo e a emulação de padrões de consumo das classes mais abastadas, como analisado por Wisman (2009).

TABELA 1

Estoque de dívida das famílias em proporção à renda pessoal disponível

Ano	Crédito ao consumidor	Crédito imobiliário	Outros	Dívida total
1980	17,8	46,2	8,1	72,1
1985	19,6	46,5	9,9	76,0
1990	19,2	58,3	9,1	86,7
1995	21,6	61,6	10,3	93,6
2000	24,2	66,7	11,7	102,8
2005	24,5	97,5	11,1	134,1
2006	25,1	102,3	12,3	139,7

Fonte: Federal Reserve Board, Flow of Funds Account.

Foi, entretanto, esse aumento do endividamento que proporcionou a “libertação” do consumo da renda (BRAGA, 2009), engendrando, assim, a “forma de consumo especificamente capitalista”, conforme Belluzzo (2006). Isto significa que, até então, o consumo teria sido uma variável passiva no crescimento econômico, sendo induzido pelos aumentos de renda (efeito multiplicador). E, no atual caso norte-americano, o consumo teria se “descolado”

da renda e passou a aumentar de forma autônoma, tornando-se a variável de arranque do desempenho econômico norte-americano. Isto seria radicalmente diferente do que haveria ocorrido em outros processos de crescimento, que teriam sido puxados pelo investimento, seja público, seja privado, ou pela demanda externa. Segundo Belluzzo:

esse componente da demanda não inclui apenas o consumo dos capitalistas, mas deve ser assim qualificado por conta da forma de financiamento do gasto dos consumidores. Nela estão incluídas as novas modalidades (cartões de crédito) e a valorização do estoque de riqueza ao longo dos ciclos de crédito, o que desvincula crescentemente o consumo do comportamento da renda corrente (Belluzzo, 2006).

Uma forma possível de se mostrar o descolamento do consumo da renda corrente é olhar como este variou em momentos de crise econômica. Conforme a tabela 2, a recessão de 2001 foi a única em que o consumo de bens duráveis cresceu, o que contribuiu de forma decisiva para o crescimento do PNB apresentar resultado positivo no ano. Este aumento do consumo, em um momento de recessão, foi financiado pelo aumento do endividamento.

TABELA 2

Comportamento do consumo das famílias nas recessões (1974-2001)
(Em %)

Variação anual	1974	1980	1982	1991	2001
PNB	-0,7	-0,2	-1,9	-0,2	0,8
Consumo	-0,8	-0,3	1,4	0,2	2,5
Consumo de bens duráveis	-6,9	-7,8	-0,1	-5,6	4,3

Fonte: The United States Bureau of Economic Analysis (BEA *apud* KOTZ, 2008).

Barba e Pivetti (2008) apontam que a sustentabilidade macroeconômica do processo de endividamento, em contexto de estagnação de salários reais, só pode ser prolongada por meio de dois expedientes. O primeiro é a inclusão de maiores contingentes populacionais dentro deste processo de geração de débitos. O segundo modo foi a política monetária lassa praticada pelo Fed, de 1995 a 2005 – especialmente expansiva a partir de 2002. A lógica por trás deste segundo ponto é que a taxa de crescimento da renda deveria ser igual ou maior que a taxa de juros paga pelos empréstimos. Os autores esquecem, no entanto, um terceiro elemento: as inovações financeiras que ocorreram no período, em especial referentes ao crédito imobiliário (CINTRA e CAGNIN, 2007a; CAGNIN, 2009a; 2009b), pois, como bem o se sabe por Minsky (1986), estas inovações agem de forma a atenuar o aumento pró-cíclico da taxa de juros. As diversas formas de financiamento imobiliário, em particular, liberavam renda

nos primeiros anos de vigência da dívida.⁹ Isto permitiu uma estabilidade da razão entre o serviço da dívida e a renda pessoal disponível, ao mesmo tempo em que subia a relação da dívida total sobre a renda pessoal disponível, como mostra Kotz (2008, p. 180), que liberou poder de compra para o consumo, descolando-o da renda corrente e contribuindo para o crescimento da economia norte-americana.

O que se quer destacar aqui, no entanto, é o primeiro expediente mencionado por Barba e Pivetti (2008): o aumento do contingente de endividados. Este aumento da base de endividados se deu de forma mais intensa justamente nas faixas de renda que foram preteridas no novo padrão de distribuição de renda, visto anteriormente. Colocar-se-á aqui novamente, na tabela 3, a distribuição de renda por quintis para compará-la com o aumento do endividamento – também por quintis –, para ilustrar o fato mencionado anteriormente.

TABELA 3
Distribuição de renda (líquida de impostos) por famílias
(Em % do total)

Ano	[0-20]	[20-40]	[40-60]	[60-80]	[80-100]	[90-100]
1980	6,8	12,1	16,5	22,3	42,8	27,9
1985	5,5	10,9	15,8	22,0	46,7	21,7
1990	5,3	10,8	15,8	21,9	47,3	32,3
1995	5,5	10,9	15,9	21,9	46,8	31,9
2000	4,9	9,7	14,7	20,2	51,3	37,1
2004	4,9	10,0	15,0	21,1	50,0	35,5
2005	4,8	9,6	14,4	20,6	51,6	37,4

Fonte: Congressional Budget Office.

Como se pode observar na tabela 4, no quintil mais pobre, que perdeu participação na renda, houve aumento da porcentagem de endividados com cartão de crédito, de 11,9% para 28,8%, e com crédito a prestação, de 8,8% para 26,9%, entre 1983 e 2004, respectivamente. E, à medida que se vai subindo de níveis de renda, o aumento da porcentagem de endividados se torna proporcionalmente menor.

9. Cagnin (2007; 2009a; 2009b) faz uma excelente descrição e análise das inovações financeiras que ocorreram no âmbito do sistema de financiamento residencial.

TABELA 4
Proporção de famílias endividadas por grupos de renda
(Em %)

Quintil por ano	Crédito imobiliário	Crédito à prestação ¹	Cartão de crédito
1983			
[0-20)	9,9	8,8	11,9
[20-40)	20,1	21,7	26,3
[40-60)	34,0	32,9	45,5
[60-80)	56,4	40,0	53,0
[80-100]	66,8	40,1	48,4
2001			
[0-20)	13,8	25,5	30,3
[20-40)	27,0	43,2	44,5
[40-60)	44,4	51,9	52,8
[60-80)	61,8	56,7	52,6
[80-89,9]	76,9	55,7	50,3
[90-100]	75,4	41,2	33,1
2004			
[0-20)	15,9	26,9	28,8
[20-40)	29,5	39,9	42,9
[40-60)	51,7	52,4	55,1
[60-80)	65,8	57,8	56,0
[80-89,9]	76,8	60,0	57,6
[90-100]	76,2	45,7	38,5
2007			
[0-20)	14,9	27,8	25,7
[20-40)	29,5	42,3	39,4
[40-60)	50,5	54,0	54,9
[60-80)	69,7	59,2	62,1
[80-89,9]	80,8	57,4	55,8
[90-100]	76,4	45,0	40,6

Fonte: Survey of Consumer Finances. Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>>.

Nota: ¹Crédito à prestação é a tradução livre de *installment loan* – as formas mais comuns deste empréstimo são o financiamento de compra de automóveis e de educação.

A tabela 5 apresenta o peso do endividamento, em proporção da renda, que recaiu mais que proporcionalmente nas classes mais pobres. Em 2004, as dívidas imobiliárias dos 20% mais pobres correspondiam a 333% de sua renda anual disponível, valor três vezes maior que o encontrado em 1989. A proporção entre o

crédito à prestação e a renda disponível mais que dobrou no período. Como bem afirmam Barba e Pivetti (2008), houve uma substituição de salário por dívida.

TABELA 5

Principais tipos de dívidas das famílias em porcentagem da renda disponível, por grupos de renda
(Em %)

Quintil por ano	Crédito imobiliário	Crédito à prestação	Cartão de crédito
1989			
[0-20]	111,9	22,8	5,0
[20-40]	88,9	21,3	4,3
[40-60]	81,6	22,9	3,1
[60-80]	91,0	17,3	2,4
[80-89,9]	70,6	14,1	2,4
[90-100]	67,1	7,8	2,0
2001			
[0-20]	272,5	45,0	10,0
[20-40]	164,2	27,0	5,3
[40-60]	140,5	24,2	4,9
[60-80]	116,6	18,3	3,6
[80-89,9]	92,2	14,7	3,8
[90-100]	79,0	7,9	1,7
2004			
[0-20]	332,8	50,0	9,0
[20-40]	210,3	31,2	7,1
[40-60]	178,5	24,8	5,1
[60-80]	142,2	20,3	4,4
[80-89,9]	126,9	14,4	2,6
[90-100]	100,1	9,8	2,2
2007			
[0-20]	325,2	52,8	8,1
[20-40]	177,1	34,0	6,3
[40-60]	187,5	27,1	5,1
[60-80]	153,1	21,7	5,3
[80-89,9]	143,9	15,2	4,8
[90-100]	97,1	8,8	3,6

Fonte: Survey of Consumer Finances. Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/scfindex.htm>>.

A literatura econômica sobre a evolução recente da economia norte-americana centra, acertadamente, sua análise no processo de endividamento. Entretanto, o faz de forma pouco precisa, mascarando parte importante deste processo – que se tentou mostrar aqui –, sempre se referindo de forma genérica ao endividamento das famílias (*household*) ou dos consumidores (*consumers*). Isto se deve, é verdade, à forma como as contas nacionais estão divididas. É mais fácil fazer uma associação direta com o agregado macroeconômico “consumo” ou com o macrossetor “famílias”. A partir do que foi visto neste trabalho, no entanto, é mais apropriado falar em endividamento de uma parte das famílias (ou consumidores): os trabalhadores – pois foram estes que tiveram sua renda real estagnada e tiveram que aumentar a utilização de crédito de forma compensatória. Com isso, se não conseguiram manter o leque de salários e sua posição relativa na distribuição de renda, mantiveram os padrões relativos de consumo, pois; como mostra Wolff (2010), este endividamento não financiou uma “explosão do consumo”, mas sim o consumo normal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou colocar o tema da distribuição de renda no centro do debate sobre o endividamento do setor privado não corporativo. De forma deliberada, já não se está falando mais em termos de famílias ou consumidores, como usualmente aparece na literatura sobre o assunto. De acordo com o que foi visto anteriormente, já se sabe que é mais apropriado falar em endividamento dos trabalhadores. Chegou-se a esta conclusão a partir da comparação do período que se inicia nos anos 1980 com os Anos Dourados. Viu-se que no período recente foi desfeito o ciclo virtuoso da etapa anterior que coadunava crescimento, alto nível de emprego e distribuição de renda, em um contexto de finanças reguladas. Por conta disso, grande contingente populacional não desfrutou dos benefícios do crescimento pós-1980. Como aponta Dedecca (2010, p. 15), esta regressão na distribuição se deu em um contexto democrático e foi chancelada pelas políticas públicas, para além do desmonte do sistema de proteção social norte-americano.

Acertadamente, alguns autores buscaram compreender esse novo fenômeno a partir das transformações do sistema financeiro norte-americano e do surgimento de um novo padrão sistêmico da riqueza capitalista: a financeirização. O esforço empreendido neste trabalho parte do princípio segundo o qual a financeirização e a desigualdade são manifestações de um mesmo processo, que tem suas origens no final dos anos 1960 e se agudiza nas décadas de 1970 e 1980. Como lembra Cardoso de Mello (1997, p. 23), o capitalismo desregulado “é um regime de produção orientado para a busca da riqueza abstrata, da riqueza em geral expressa pelo dinheiro. Esta abstração destrutiva

aparece com toda a sua força nua e crua no atual rentismo especulativo”, ou seja, no processo de financeirização, tal qual apontado por Braga (2000). A tendência da distribuição de renda do período recente nos faz “reconhecer enfim no capitalismo o que ele sempre foi, uma gigantesca máquina de produzir desigualdade” (CARDOSO DE MELLO, 1997, p. 24).

A perversidade do atual sistema é que, se por um lado este ampliou as desigualdades, por outro ampliou e facilitou o acesso ao crédito das classes menos favorecidas oferecendo, com isso, uma solução ao caráter dual que os salários apresentam em uma economia capitalista. Para o capitalista individual, um aumento salarial representa somente, e tão somente, um aumento de custos. Deste ponto de vista, quanto menores os salários, maiores os lucros. Do ponto de vista macroeconômico, um aumento geral dos salários é uma fonte de aumento da demanda agregada, dada a elevada propensão a consumir dos trabalhadores. É bom para os negócios dos capitalistas (e seus lucros) haver elevados níveis de demanda agregada. No período recente, portanto, ocorreu o melhor dos mundos para os capitalistas, pois se conciliou baixos salários, ou seja, baixos custos do trabalho, com a demanda agregada sustentada em elevados níveis pelo crescente endividamento dos trabalhadores.

A dura realidade, no entanto, os fez acordar dos sonhos da “exuberância irracional” e da “ganância infecciosa”. Esse “melhor dos mundos” se mostrou insustentável. A crise, em 2007, iniciou-se com a inadimplência do segmento de mais alto risco do sistema de financiamento imobiliário: o *subprime*. Por conta de transações intrincadas entre os agentes financeiros por meio de operações de securitização – permitidas no atual arranjo institucional –, de imediato a crise se manifestou em todo o sistema financeiro. Não demorou para que esta se generalizasse, tomando o resto da economia e do mundo.

Por conta disso, estão sendo muito discutidas, por especialistas, governos e organismos internacionais, formas de se regular (mais uma vez) os sistemas financeiros locais e o internacional. Ao se interpretar a crise como indo além dos seus aspectos financeiros, percebendo que se trata de um padrão sistêmico, não se pode imaginar lograr sucesso em estabilizar a economia capitalista com proposições de soluções pontuais. É preciso, portanto, pensar um novo regime global de regulação, que domestique o capitalismo e reintroduza na lógica do sistema o compromisso com a promoção do pleno emprego e com uma menor desigualdade da distribuição do excedente econômico e crie condições para a sua viabilidade.

REFERÊNCIAS

- BARBA, A.; PIVETTI, M. Rising household debt: its causes and macroeconomic implications – a long-period analysis. **Cambridge Journal of Economics Advance Access**, p. 1-25, Aug. 2008.
- BARBOSA-FILHO, N. H.; RADA, C.; TAYLOR, L. **US macro imbalances: trends, cycles, and policy implications**. New York: SCEPA/New School, 2005. (Policy Note).
- BASTOS, C. P. O keynesianismo-conservador americano: perspectivas na entrada do século XXI. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, CONSERVATÓRIA, 6., 2005, Valença, Rio de Janeiro. **Anais...** Valença, 2005.
- BELLUZZO, L. G. M. O consumismo americano. **Folha de São Paulo**, 7 maio 2006.
- _____. A crise da classe média americana. **Jornal Valor Econômico**, 3 ago. 2010.
- BRAGA, J. C. S. **A temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas: UNICAMP, 2000.
- _____. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 65, p. 89-102, 2009.
- BRAGA, J. C. S.; CINTRA, M. A. M. Finanças dolarizadas e capital financeiro: exasperação sob comando americano. 2004. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- CAGNIN, R. **O mercado imobiliário e a recuperação americana após 2002**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- _____. Ciclo dos imóveis e o crescimento econômico nos Estados Unidos 2002-2008. **Estudos Avançados**, v. 23, p. 147-168, 2009a.
- _____. Inovações financeiras e institucionais do sistema de financiamento residencial americano. **Revista de Economia Política**, v. 29, p. 256-273, 2009b.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. Prólogo: a contra revolução liberal conservadora e a tradição crítica latino-americana. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CINTRA, M. A. M.; CAGNIN, R. Evolução da estrutura e da dinâmica das finanças norte-americanas. **Econômica**, Niterói, v. 9, p. 89-131, 2007a.
- _____. Euforia e pessimismo: os ciclos de ativos, de crédito e de investimento da economia americana, após 1982. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 79, 2 nov. 2007b.

CROTTY, J. **Trading state-led prosperity for market-led stagnation: from the golden age to global neoliberalism.** Amherst: Peri, 2000. Mimeografado.

DEDECCA, C. **Trabalho, financeirização e desigualdade.** Campinas: UNICAMP, 2010. (Texto para Discussão, n. 174).

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1997. p. 55-86.

GABAIX, X.; LANDIER, A. Why has CEO pay increased so much? **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 1, 2008.

KALDOR, N. Inflation and recession in the world economy. **Economic Journal**, n. 86, 1976.

KALECKI, M. Aspectos políticos do pleno emprego. *In*: KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas.** São Paulo: HUCITEC, 1983.

KOTZ, D. Contradictions of economic growth in the neoliberal era: accumulation and crisis in the contemporary US economy. **Radical Review of Political Economics**, v. 40, n. 2, Spring, 2008.

KREGEL, J. **The natural instability of financial markets.** New York: The Levy Economics Institute of Bard College, Dec. 2007. (Working Paper, n. 523).

_____. **Changes in the US financial system and the subprime crisis.** New York: The Levy Economics Institute of Bard College, Apr. 2008a. (Working Paper, n. 530).

_____. **Minsky's Cushions of safety: systemic risk and the crisis in the US subprime mortgage market.** New York: The Levy Economics Institute of Bard College, Jan. 2008b. (Public Policy Brief, n. 93).

MATTOS, F. A. M. **Flexibilização do trabalho: sintomas da crise.** São Paulo: Annablume, 2009.

MAZZUCHELLI, F. **A trajetória da economia norte-americana no pós-guerra (1945-1960).** São Paulo: [s.l.], 2010. Mimeografado.

MINSKY, H. **Stabilizing an unstable economy.** New Haven: Yale University Press, 1986.

MOHUN, S. **The crisis of 2008 in historical perspective.** Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2010. (Seminário de Pesquisa).

PALLEY, T. **The limits of Minsky's financial instability hypothesis as an explanation of the crisis.** Washington: IMK, 2009. (Working Paper, n. 11).

SERRANO, F. A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

TEIXEIRA, A. **O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. (Texto para Discussão, n. 12).

_____. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1994.

_____. O império contra-ataca: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p. 1-13, dez. 2000.

TORRES-FILHO, E. T. O papel do petróleo na geopolítica americana. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

WISMAN, J. D. Household saving, class identity, and conspicuous consumption. **Journal of Economic Issues**, v. 43, n. 1, Mar. 2009.

WOLFF, E. N. Rising Profitability and the Middle Class Squeeze. **Science & Society**, v.74, n. 3, p. 429-449, July 2010.

WRAY, L. R. **Lessons from the subprime Meltdown**. New York: The Levy Economics Institute of Bard College, Dec. 2007. (Working Paper, n. 522).

_____. **Financial markets meltdown**: what can we learn from Minsky? New York: The Levy Economics Institute of Bard College, 2008. (Public Policy Brief, n. 94).

_____. **Money manager capitalism and the global financial crisis**. New York: The Levy Economics Institute of Bard College, 2009. (Working Paper, n. 578).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRIGHI, G. A crisis of hegemony. *In*: AMIM, S.; *et al.* **Dynamics of global crisis**. London: MacMillan, 1982.

_____. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.

BELLUZZO, L. G. M. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance**: from Bretton Woods to the 1990's. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

HUDSON, M. **Super imperialism**: the origins and fundamentals of US dominance. London: Pluto press, 2003.

MAZZUCHELLI, F. **Os anos de chumbo**: economia e política internacional do entreguerras. Campinas: UNESP/FACAMP, 2009.

_____. **Os dias de sol**. São Paulo: [s.l.], 2011. Mimeografado.

MISHEL, L.; BERNSTEIN, J.; SHIERHOLZ, H.; **The state of working America 2008-2009**. New York: M. E. Sharp, 2009. (Economic Policy Institute Series).

SAWYER, M. **Income distribution in OECD Countries**: Occasional Studies – Economic Outlook. Paris: OECD, 1976.

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

TAVARES, M. C. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

UNITED STATES. Federal Reserve Board. **The great moderation**. Remarks at the meetings of the Eastern Economic Association. Washington: FRB, 20 Feb. 2004.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Hebert Rocha de Jesus

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Fábio Oki

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em Pólen Soft 80g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como missão apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul – Sul. O campo de atuação é o da economia política, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês, francês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter em torno de 25 páginas (aproximadamente 50 mil caracteres com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências).
6. A formatação deverá seguir os padrões da revista: papel A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* um resumo de cerca de 150 palavras; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, e-mail e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Deverão ser submetidos pelo menos dois arquivos: *i)* Documento de Submissão: arquivo com o texto e as tabelas – versão completa, sem identificação dos autores –, em formato PDF; e *ii)* Documentos Suplementares: arquivo com o texto e as tabelas em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível – versão completa, incluindo a página separada. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes também deverão ser entregues em arquivos específicos nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado no seu idioma predileto – português ou inglês – e um no idioma alternativo.
12. As submissões deverão ser feitas *online* pelo *e-mail* tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

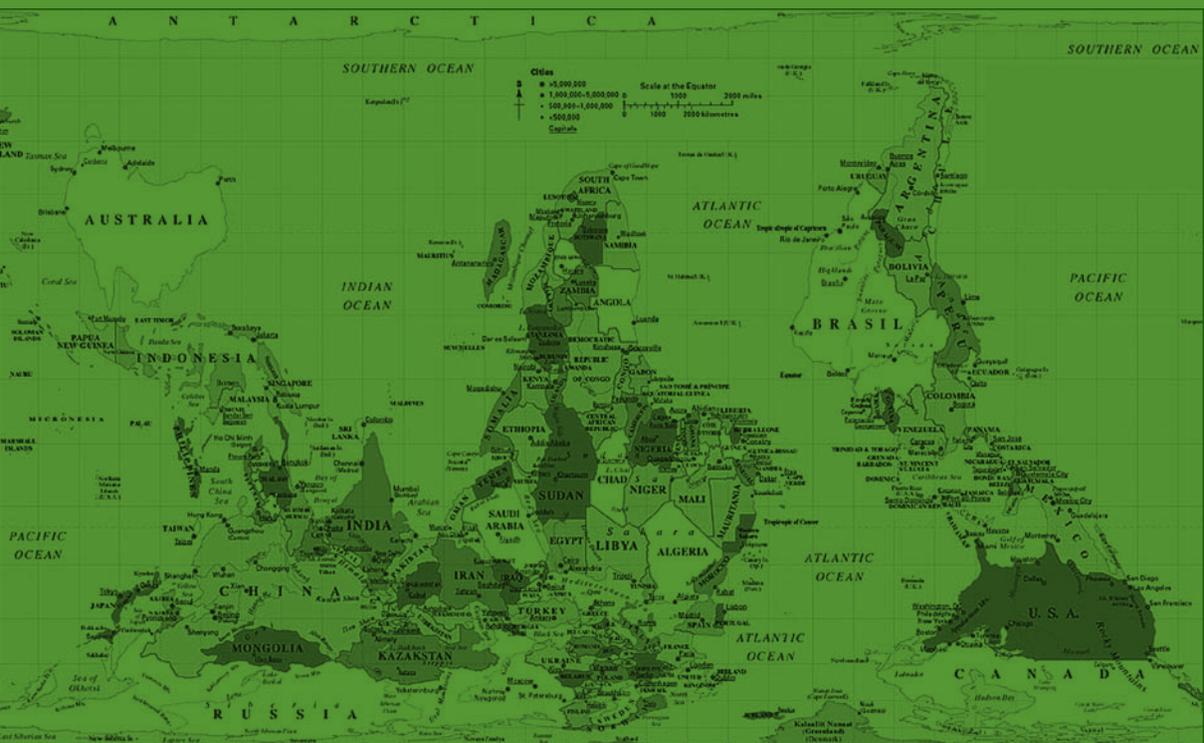
Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.



Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

sae

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA