REVISTA
TEMPO DO MUNDO

Volume **3** | Número **2** | Julho **2017**

Las Exportaciones de la Argentina a Brasil en los Últimos Años: ¿un problema de demanda o una oportunidad perdida?
Marta Bekerman
Federico Dulcich

China e as Conexões do Desenvolvimento: questões de economia, sociedade e política
Demian Castro

Integração Financeira na América Latina entre 2000 e 2014: Avanços, Limites e Caminhos à Frente
Norberto Montani Martins

A Cooperação Técnica Brasileira e a Busca pela Inserção na "Sociedade do Conhecimento": da Subordinação Norte-Sul à aliança estratégica sul-sul?
Verena Hitner
Maria Caramez Carlotto

A Atuação de Países Emergentes na Governança das Instituições Multilaterais de Desenvolvimento: a experiência de alguns países do BRICS
José Nelson Bessa Maia

O "Espírito de Dunquerque" e o NHS Inglês: teoria, história e evidências
Paulo José Whitaker Wolf
Giuliano Contento de Oliveira

Angola: whose curse?
David Sogge

A Influência da cooperação Sul-sul Sobre outras formas de Cooperação: o caso da colaboração do IPC-IG na elaboração de um programa de transferência de renda para Cabo Verde
Pedro Lara de Arruda
Raquel Tebaldi
Rafael Osório

ipea

REVISTA
TEMPO DO MUNDO

Volume **3** | Número **2** | Julho **2017**

Las Exportaciones de la Argentina a Brasil en los Últimos Años: ¿un problema de demanda o una oportunidad perdida?
Marta Bekerman
Federico Dulcich

China e as Conexões do Desenvolvimento: questões de economia, sociedade e política
Demian Castro

Integração Financeira na América Latina entre 2000 e 2014: Avanços, Limites e Caminhos à Frente
Norberto Montani Martins

A Cooperação Técnica Brasileira e a Busca pela Inserção na "Sociedade do Conhecimento": da Subordinação Norte-Sul à aliança estratégica sul-sul?
Verena Hitner
Maria Caramez Carlotto

A Atuação de Países Emergentes na Governança das Instituições Multilaterais de Desenvolvimento: a experiência de alguns países do BRICS
José Nelson Bessa Maia

O "Espírito de Dunquerque" e o NHS Inglês: teoria, história e evidências
Paulo José Whitaker Wolf
Giuliano Contento de Oliveira

Angola: whose curse?
David Sogge

A Influência da cooperação Sul-sul Sobre outras formas de Cooperação: o caso da colaboração do IPC-IG na elaboração de um programa de transferência de renda para Cabo Verde
Pedro Lara de Arruda
Raquel Tebaldi
Rafael Osório

ipea

Rio de Janeiro, 2017

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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

TEMPO DO MUNDO

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Membros
Alfredo Calcagno (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD)
Andrew Hurrell (Universidade de Oxford, Inglaterra)
Carlos Mussi (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Chile)
José Antonio Ocampo (Columbia University, Estados Unidos)
Stephen Kay (Federal Reserve Bank, Atlanta, Estados Unidos)
Stephany Griffith-Jones (Columbia University, Estados Unidos)

Editor
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Coeditores
Guilherme de Oliveira Schmitz (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)
Marco Antonio Macedo Cintra (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

Apoio Técnico
José Maurício de Mello Brito (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil)

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n1 (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Semestral
Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em janeiro e julho.
Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

SUMÁRIO

EXPORTAÇÕES DA ARGENTINA PARA O BRASIL NOS ÚLTIMOS ANOS: UM PROBLEMA DE DEMANDA INSUFICIENTE OU OPORTUNIDADE PERDIDA? 9
Marta Bekerman
Federico Dulcich

CHINA E AS CONEXÕES DO DESENVOLVIMENTO : QUESTÕES DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA..... 37
Demian Castro

INTEGRAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA LATINA ENTRE 2000 E 2014: AVANÇOS, LIMITES E CAMINHOS À FRENTE..... 83
Norberto Montani Martins

A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA E A BUSCA PELA INSERÇÃO NA "SOCIEDADE DO CONHECIMENTO": DA SUBORDINAÇÃO NORTE-SUL À ALIANÇA ESTRATÉGICA SUL-SUL? 137
Verena Hitner
Maria Caramez Carlotto

A ATUAÇÃO DE PAÍSES EMERGENTES NA GOVERNANÇA DAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS PAÍSES DO BRICS 163
José Nelson Bessa Maia

O "ESPÍRITO DE DUNQUERQUE" E O NHS INGLÊS: TEORIA, HISTÓRIA E EVIDÊNCIAS 193
Paulo José Whitaker Wolf
Giuliano Contento de Oliveira

ANGOLA: COMO MALDIÇÃO?..... 243
David Sogge

A INFLUÊNCIA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL SOBRE OUTRAS FORMAS DE COOPERAÇÃO: O CASO DA COLABORAÇÃO DO IPC-IG NA ELABORAÇÃO DE UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA CABO VERDE..... 263
Pedro Lara de Arruda
Raquel Tebaldi
Rafael Osório

CONTENTS

EXPORTS OF ARGENTINA TO BRAZIL IN RECENT YEARS: A PROBLEM OF INSUFFICIENT DEMAND OR MISSED OPPORTUNITY? 9
Marta Bekerman
Federico Dulcich

CHINA AND THE DEVELOPMENT CONNECTIONS: QUESTIONS ON ECONOMICS, SOCIETY AND POLITICS..... 37
Demian Castro

FINANCIAL INTEGRATION IN LATIN AMERICA BETWEEN 2000 AND 2014: PROGRESS, LIMITS AND THE ROAD AHEAD..... 83
Norberto Montani Martins

BRAZILIAN TECHNICAL COOPERATION AND THE SEARCH FOR INSERTION IN THE "KNOWLEDGE SOCIETY": FROM THE NORTH-SOUTHERN SUBORDINATION TO THE SOUTH-SOUTH STRATEGIC ALLIANCE?..... 137
Verena Hitner
Maria Caramez Carlotto

THE PERFORMANCE OF EMERGING MARKET COUNTRIES ON GOVERNANCE OF MULTILATERAL DEVELOPMENT ORGANIZATIONS: THE EXPERIENCE OF SOME BRICS COUNTRIES 163
José Nelson Bessa Maia

THE "SPIRIT OF DUNKIRK" AND THE ENGLISH NHS: THEORY, HISTORY AND EVIDENCES..... 193
Paulo José Whitaker Wolf
Giuliano Contento de Oliveira

ANGOLA: WHOSE CURSE?..... 243
David Sogge

THE INFLUENCE OF SOUTH-SOUTH COOPERATION ON OTHER FORMS OF COOPERATION: THE CASE OF IPC-IG COLLABORATION IN THE ELABORATION OF A CASH TRANSFER PROGRAME FOR CAPE VERDE 263
Pedro Lara de Arruda
Raquel Tebaldi
Rafael Osório

ÍNDICE

LAS EXPORTACIONES DE LA ARGENTINA A BRASIL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: ¿UN PROBLEMA DE DEMANDA O UNA OPORTUNIDAD PERDIDA? 9
Marta Bekerman
Federico Dulcich

CHINA Y LAS CONEXIONES DEL DESARROLLO: CUESTIONES DE ECONOMÍA, SOCIEDAD Y POLÍTICA 37
Demian Castro

INTEGRACIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA ENTRE 2000 Y 2014: AVANCES, LÍMITES Y CAMINOS FUTUROS 83
Norberto Montani Martins

LA COOPERACIÓN TÉCNICA BRASILEÑA Y LA BÚSQUEDA POR LA INSERCIÓN EN LA "SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO": DE LA SUBORDINACIÓN NORTE-SUR A LA ALIANZA ESTRATÉGICA SUR-SUR? 137
Verena Hitner
Maria Caramez Carlotto

EL EJERCICIO DE LOS PAÍSES EMERGENTES EN LA GOBERNANZA DE ORGANIZACIONES MULTILATERALES DE DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS PAÍSES DEL BRICS 163
José Nelson Bessa Maia

EL "ESPÍRITU DE DUNERQUE" Y EL NHS INGLÉS: TEORÍA, HISTORIA Y EVIDENCIAS 193
Paulo José Whitaker Wolf
Giuliano Contento de Oliveira

ANGOLA: CUÁN MALDICIÓN? 243
David Sogge

LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR SOBRE OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN: EL CASO DE LA COLABORACIÓN DEL IPC-IG EN ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE RENDA PARA CABO VERDE 263
Pedro Lara de Arruda
Raquel Tebaldi
Rafael Osório

EXPORTAÇÕES DA ARGENTINA PARA O BRASIL NOS ÚLTIMOS ANOS: UM PROBLEMA DE DEMANDA INSUFICIENTE OU OPORTUNIDADE PERDIDA?

Marta Bekerman[1]
Federico Dulcich[2]

Em um contexto em que retorna a restrição externa ao crescimento na economia argentina, este trabalho se pergunta o que é a realidade hoje das atuais relações comerciais entre Argentina e Brasil, ou seja, quem sempre desempenhou um papel fundamental como um destino para as exportações argentinas, especialmente as industriais. Embora durante o período de 2003-2013 o programa macroeconômico no Brasil tenha gerado um aumento significativo na penetração de importações, este aumento foi fornecido em vários setores por outros provedores, especialmente a China. Neste contexto, e tendo em conta a recente queda das exportações argentinas para o Brasil, este trabalho tem como objetivo identificar em que medida esta diminuição está ligada à crise econômica e à recessão, mostrando o seu sócio comercial, ou se é de natureza estrutural, com impactos mais elevados em longo prazo, relacionados com o papel da China como um competidor no mercado brasileiro.

Palavras-chave: exportações; Argentina; Brasil; China; análise estrutural.

EXPORTS OF ARGENTINA TO BRAZIL IN RECENT YEARS: A PROBLEM OF INSUFFICIENT DEMAND OR MISSED OPPORTUNITY?

Given the external restriction that is currently facing the Argentine economy, this work tries to understand which is the current situation of the commercial relations between Argentina and Brazil, taking into account the important role usually played by Brazil as purchaser of the Argentine industrial exports. In spite of the fact that during 2003-2013 Brazil showed a strong increase in import penetration, that increment was fulfilled in many sectors by other suppliers, specially by China. That is why, given the recent strong decrease in the Argentine exports to Brazil, this paper aims to identify to what extend this reduction responds to a cyclical matter, as a consequence of the present recession in Brazil; or to an structural reason, which will have higher impacts on the long run, as a result of the Chinese role as a competitor in the Brazilian market.

Keywords: exports; Argentina; Brazil; China; structural analysis.

LAS EXPORTACIONES DE LA ARGENTINA A BRASIL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: ¿UN PROBLEMA DE DEMANDA O UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

En un contexto en el que vuelve a arreciar la restricción externa al crecimiento sobre la economía argentina, este trabajo se pregunta cuál es la realidad que presentan hoy las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil, país que ha jugado siempre un rol fundamental como destino de las exportaciones argentinas, especialmente de las industriales. A pesar de que durante el

1. Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (Cenes) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE). *Mail*: <marbekerman@gmail.com>.
2. Investigador del Cenes/FCE. *Mail*: <federicomd2001@gmail.com>.

período 2003-2013 el programa macroeconómico de Brasil generó un importante aumento de su penetración importadora, ese aumento fue abastecido en varios sectores por otros proveedores, especialmente por China. En éste contexto, y frente a la fuerte caída reciente de las exportaciones argentinas a Brasil, éste trabajo tiene como objetivo identificar en qué medida esa caída se vincula con la desaceleración económica y presente recesión que muestra su socio comercial; o con un problema de carácter estructural, con mayores impactos de más largo plazo, relacionado con el rol de China como competidor en el mercado brasileño.

Palabras clave: exportaciones; Argentina; Brasil; China; análisis estructural.

JEL: F14, F15, F40.

1 INTRODUCCIÓN

Tras ocho años de fuerte crecimiento, la economía argentina comenzó a mostrar una marcada reducción de su dinámica productiva a partir del año 2011. Esto obedece a un conjunto de circunstancias, entre las que cabe destacar el retorno de la restricción externa al crecimiento. La reducción del superávit comercial, a partir de la caída de los precios de las *commodities* y de la contracción de la demanda de manufacturas, se produce en un contexto de fuerte dependencia de las importaciones industriales, fundamentadas en la dependencia tecnológica del entramado industrial.

La caída en el precio de los *commodities* está relacionada con diversos factores extrarregionales, como la apreciación del dólar estadounidense y la desaceleración de las economías que son las principales importadoras de dichos productos a nivel internacional, en particular de China. La contracción en la demanda de manufacturas se vincula con diversos factores, entre los cuales sobresale la situación macroeconómica de Brasil y su impacto sobre la demanda importadora de nuestro principal socio comercial.

Precisamente en el año 2002, en medio del desconcierto de la crisis argentina, el economista norteamericano Joseph Stiglitz nos deslizaba un consejo en una ponencia titulada *Lecciones de la Argentina para el desarrollo de América Latina*: "Creo que es importante para la Argentina mirar más de cerca a su vecino Brasil, y pensar en fortalecer el Mercosur". Retomando dicho consejo, nos preguntamos: ¿Cuál es la realidad que existe hoy en el Mercosur y en particular en la relación entre Argentina y Brasil? Las diferencias existentes en materia de niveles de industrialización al momento de la firma del tratado de Asunción se vieron profundizadas a lo largo de las últimas dos décadas. Esto se ve reflejado en las relaciones comerciales de los últimos años que muestran para la Argentina un marcado déficit de comercio bilateral en el sector industrial.

Sin embargo, dicho déficit coexiste con el fuerte peso de Brasil como destino de las exportaciones industriales argentinas, lo cual genera una fuerte dependencia comercial de la situación macroeconómica de ese país, en especial de sus niveles

de actividad. Complementariamente, para agravar esta realidad, vinculada al carácter cíclico del proceso de crecimiento de la economía brasileña, estamos en presencia de un efecto estructural, con posibles impactos de más largo plazo, que se relaciona con una creciente competencia de productos chinos en mercado de importación de nuestro principal socio regional.

Esta dependencia de Brasil como destino de exportación (y por ende la amenaza de que dichas ventas externas se vean desplazadas por la competencia china) se vuelve muy clara en el caso de productos que no pueden ser fácilmente recolocados en terceros mercados. De esta forma, una caída de la demanda de importación de productos argentinos por parte de Brasil genera un fuerte impacto sobre los niveles de demanda y producción de dichos productos en la Argentina, por lo que los definimos como productos regionales (Bekerman y Dulcich, 2014).

En este contexto, este documento apunta a analizar el comportamiento reciente de las exportaciones a Brasil, tratando de detectar el impacto de los dos factores señalados: el de la situación macroeconómica de Brasil y el rol de China como competidor en dicho mercado. Entendemos que ambos fenómenos pueden tener consecuencias muy diferentes de largo plazo. Podría esperarse que la reducción de la demanda de Brasil pueda recuperarse en la medida en que ese país entre en un nuevo sendero de crecimiento y se profundice la voluntad política de fortalecer el proceso de integración. En cambio, el desplazamiento de productos argentinos por parte de China en el mercado de Brasil puede llegar a tener impactos de largo plazo que plantean amenazas sobre el propio proceso de integración, ya de por sí debilitado.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera: la sección 2 presenta el marco teórico relevante para el objeto de estudio, mientras que la sección 3 analiza la integración productiva y la dependencia de las exportaciones argentinas con respecto a la situación macroeconómica de Brasil a nivel general, así como las perspectivas de crecimiento en dicho país. La sección 4 expone un análisis detallado por sector de la dependencia comercial de las exportaciones argentinas con Brasil, sus trayectorias particulares y sus diversos factores explicativos (principalmente, la coyuntura macroeconómica en Brasil y la competencia de productos chinos en dicho mercado), mientras que en la sección 5 se presenta una síntesis y las conclusiones.

2 MARCO TEÓRICO

La especialización productiva refiere al posicionamiento de una economía dentro de la división internacional del trabajo, donde es proveedora de una canasta de productos, y demandante a nivel internacional de otra. Para fundamentar dicha especialización, una contribución central es la teoría de las ventajas comparativas

expuesta por Ricardo (1959), según la cual una nación se especializará en aquellos sectores donde cuente con costos relativos menores, donde los mismos estaban fundamentados en la heterogeneidad tecnológica. Años más tarde, el marginalismo fundamentó la especialización productiva en la dotación relativa de factores productivos con inmovilidad internacional. En el clásico modelo de Heckscher-Ohlin, el libre comercio lleva a la nación a especializarse en aquellos sectores intensivos en los factores relativamente abundantes (Appleyard y Field, 1997), donde prima un criterio de eficiencia estática. Diferenciándose de dicha postura, la Escuela Neoestructuralista hereda la concepción estructuralista latinoamericana nacida en la posguerra a la luz de las ideas de la Cepal, haciendo un fuerte hincapié en la necesidad de la industrialización para permitir elevados y estables senderos de crecimiento, y basándose en una concepción de la inserción internacional que les otorgaba a las ventajas comparativas un carácter dinámico (Ffrench-Davis, 1991). A partir de allí establece que el diseño de políticas podía redirigir la acumulación de capital y el progreso técnico hacia sectores estratégicos que *a priori*, mediante los precios de mercado, no eran rentables. Complementando dicho fundamento, los autores evolucionistas, herederos teóricos de la Escuela Austriaca, desarrollaron la concepción del desarrollo tecnológico como un proceso dinámico y diferenciado entre los distintos agentes (intra e intersectorialmente), lo que obviamente genera una diferenciación tecnológica internacional (Dosi, Freeman y Fabiani, 1994).

En ese contexto diversos autores atribuyen a la integración regional fuertes potencialidades para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas. Dado que la existencia de fuertes brechas de productividad con los países desarrollados vuelve muy dificultosa la competencia de países en desarrollo en el mercado mundial (Chang, 2003), la integración económica ofrece cierta protección frente a la oferta extrarregional y permite fomentar el desarrollo de los dos conceptos anteriormente expuestos: el de eficiencia estática y dinámica (Bekerman y Sirlin, 1996). En primer lugar, permite un avance en la determinación estática de especialización intrarregional, a partir de una localización más eficiente de los recursos dentro de la región, aprovechando la existencia del mercado ampliado. En ese sentido, las ganancias de escala y especialización de las unidades productivas pueden permitir el desarrollo de fragmentos de las cadenas de valor en el interior de la región, y aumentos en los niveles de productividad. Complementariamente, el proceso dinámico de aprendizaje, en términos de incorporación y desarrollo de nuevas técnicas, generan externalidades que se derraman hacia la totalidad de la estructura productiva regional, generando mejoras en los niveles de competitividad de la región con respecto a terceros países.

En este marco, y considerando específicamente a la Argentina y su especialización internacional fuertemente concentrada en pocos productos

(Bekerman y Dulcich, 2013), la integración regional permite una diversificación exportadora hacia dicho mercado que es una condición necesaria (pero no suficiente) para desarrollar dichas ventajas comparativas con terceros mercados dinámicamente. Dicha diversificación exportadora posee ventajas por sí misma, como ayudar a reducir la volatilidad del ingreso de divisas por exportaciones y, por lo tanto, del crecimiento de la economía (Agosin, 2009). Esto es sobre todo relevante para los países en desarrollo, que suelen tener escaso acceso al mercado financiero internacional para cubrir déficits coyunturales de la cuenta corriente y que, por lo general, son muy dependientes de bienes de capital e insumos importados. Por otra parte, la diversificación exportadora implica una transformación productiva que permite que los agentes locales "descubran" las ventajas comparativas inexploradas de su economía, donde los pioneros exportadores les muestran el camino a los continuadores (Hausmann y Rodrik, 2003). En la medida en que los países presentan una canasta de exportaciones de alta calidad, basada en artículos más sofisticados, registran un crecimiento posterior más alto que los países que no lo hacen (Rodrik, 2005). En este contexto, es muy importante que el proceso de migración de productores hacia nuevos sectores no se vea bloqueado por excesivas barreras (patentes, elevadas escalas mínimas eficientes, entre otras). Estos procesos de diversificación productiva generan una gama de externalidades (incremento de la productividad debido a la especialización productiva de los agentes, aumento de la calificación de la mano de obra, y otras) que repercuten positivamente en el crecimiento. Aquí aparece un rol importante del Estado "guiando al mercado" en el descubrimiento de estas nuevas capacidades (Wade, 1989).

Sin embargo, es importante remarcar que puede darse el caso de que no lleguen a cerrarse las brechas de productividad o calidad con los estándares de frontera internacional, determinando que las exportaciones se vuelvan posibles en el mercado regional, pero no así en terceros destinos. Estaríamos frente al caso de lo que denominamos bienes regionales que, al depender de la demanda del socio regional, pueden generar una situación de dependencia exportadora con respecto a las compras que realice dicho socio. En otras palabras, puede hablarse de una situación que, en la medida en que no avanza hacia un proceso dinámico de aumento de la productividad y/o diferenciación de producto, nos plantea una situación de fragilidad o vulnerabilidad externa del país exportador. Por otro lado, si los procesos técnicos y de calidad de productos hacen posible su colocación sólo en el ámbito regional, esto puede estar fundamentado en que se generaron comportamientos de *rent seeking* en las unidades productivas, pero ahora desarrollados a escala regional. Aquí juega un rol esencial el diseño y la implementación de incentivos, tanto en el nivel nacional como regional, que, más allá de la competencia mercantil estimulen los procesos de incorporación y

desarrollo de técnicas productivas más eficientes, como lo demuestra la experiencia de los tigres asiáticos (Chang, 1993).

3 DEPENDENCIA COMERCIAL Y PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS EN BRASIL

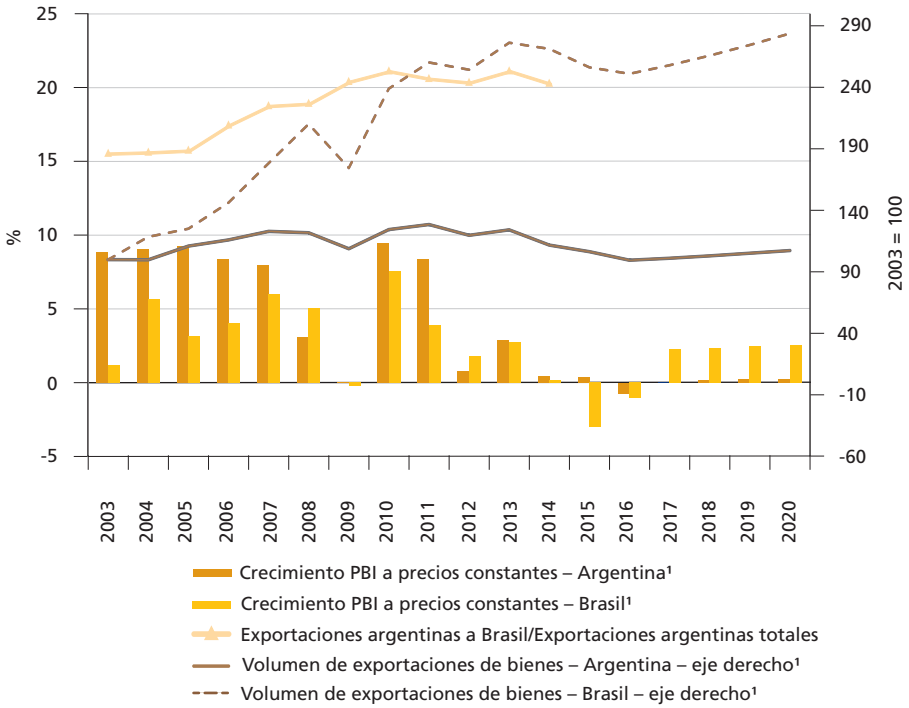
En esta sección analizaremos, en primer lugar, la dependencia de las exportaciones argentinas con respecto a la situación macroeconómica de Brasil. Posteriormente, al identificar la relevancia de dicho mercado para las exportaciones argentinas a nivel general, analizaremos cuales son las perspectivas de la macroeconomía de Brasil.

3.1 Integración productiva y dependencia comercial de Argentina con Brasil

A nivel general, cabe destacar que Brasil es, junto con China, uno de los principales destinos de las exportaciones argentinas: acapara el 20% de las mismas para el año 2014 (gráfico 1). Asimismo, su participación ha sido creciente: hace una década representaba el 16% de dichas exportaciones.

GRÁFICO 1

Evolución de la participación de Brasil como destino de exportaciones argentinas, y del PBI y volumen de comercio exterior de Argentina y Brasil



Elaboración propia en base a COMTRADE y al World Economic Outlook Database (octubre de 2015) del FMI.

Nota: ¹Datos estimados a partir del año 2015.

En términos de los fundamentos de dicha relación comercial, distintos estudios analizan el peso del tipo de cambio real bilateral y del crecimiento relativo de ambas economías como determinante de la evolución del comercio bilateral. Heymann y Navajas (1998) estiman para el período 1970-1997 que ambas variables son determinantes fundamentales del comercio bilateral, pero que la mayor intensidad se presenta en el nivel de actividad.

Para un período más reciente, Mecon (2009) corrobora la primacía del crecimiento por sobre el tipo de cambio real bilateral para explicar la evolución del comercio entre ambos países. A nivel mesoeconómico, diversos autores afirman que esto se vincula con la existencia de un fuerte comercio intraindustrial (Lima y Lo Turco, 2010).

El impacto positivo de los procesos de crecimiento económico en Brasil sobre sus compras en la Argentina se refleja en el alto nivel de la elasticidad ingreso que presentan sus importaciones desde este país. Heymann y Navajas (1998) estimaron la elasticidad ingreso de corto plazo de las importaciones de Brasil desde la Argentina en 1,46 para el período 1970-1997; mientras que en Mecon (2009) estimaron dicha elasticidad ingreso en 2,3 para el período 1994-2008. Bekerman y Dulcich (2014) también estimaron la elasticidad ingreso de las importaciones de Brasil desde la Argentina, pero de largo plazo, arrojando como resultado una elasticidad de 2,12 para el período 1980-2011. *Se trata del país que presenta el mayor nivel de elasticidad-ingreso de sus importaciones provenientes desde la Argentina*. Complementariamente, el impacto de su proceso de crecimiento es más intenso en las importaciones desde la Argentina que el que se genera en otros socios comerciales importantes.[3]

En ese contexto, cabe resaltar que la importancia de Brasil como destino de las exportaciones argentinas se vuelve más significativa para el caso de los sectores industriales (gráfico A.1): sin contar la cadena automotriz, Brasil acapara estructuralmente entre un 23% y un 27% de las exportaciones argentinas industriales; mientras que para la cadena automotriz dicha participación ha crecido de manera significativas, hasta acaparar el 80% de las ventas externas del sector (ver más detalles en la sección 4.3).[4]

---

3. Sólo en los casos de Brasil, Estados Unidos y Chile, dentro de los cinco principales destinos de exportación, la relación de largo plazo entre importaciones desde la Argentina y el PBI de dichos países muestra un nivel estadísticamente significativo. En los dos casos restantes las importaciones desde Argentina pueden responder a otros fundamentos principales, como importaciones de sectores específicos menos vinculados a la evolución del nivel de actividad general y/o con fuertes determinantes de orden de política económica, como es el caso de las exportaciones del complejo sojero a China (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2012).

4. A pesar de esa elevada relevancia del mercado brasileño para las exportaciones argentinas, estas exportaciones ocupan un lugar menos preponderante dentro de las importaciones totales de Brasil (gráfico A.1). Si bien ha ganado participación en las importaciones automotrices (rondando el 35% de las mismas), la Argentina acapara en la actualidad apenas el 2,6% de las importaciones industriales de Brasil (excluyendo la cadena automotriz), participación que ha caído tendencialmente en la última década, ya que en el año 2003 se encontraba en un 4,8%.

3.2 Perspectivas macroeconómicas en Brasil

La economía brasileña mostró altas tasas de crecimiento durante los primeros años de la década de los 2000 (gráfico 1); para sufrir, al igual que la Argentina, una retracción económica originada en la crisis de 2008-2009, y una desaceleración de su crecimiento desde el 2012, que se transformó en estancamiento (y una recesión para el caso de Brasil) en los últimos años, mientras que las proyecciones hasta el año 2020 de tasas de crecimiento para el caso de Brasil rondan el 2,5% anual. A pesar de la fuerte tendencia al crecimiento de las importaciones de Brasil, a partir del año 2007 el volumen de las exportaciones argentinas al mundo (donde predominan Brasil y China como destinos de exportación) permaneció prácticamente inalterado, divergencia que será el principal objeto de estudio del presente trabajo.

Desde 1999, Brasil ha aplicado una política macroeconómica de Metas de Inflación, a partir de la utilización de la tasa de interés nominal (la tasa Selic, del *Sistema Especial de Liquidação e Custódia* del Banco Central del Brasil) como principal instrumento orientado a efectivizar los objetivos antiinflacionarios. A pesar de que se obtuvieron resultados exitosos en materia de reducción y estabilización de la inflación (gráfico A.2), algunos autores vinculan dichos resultados con un proceso de apreciación nominal sufrida por la moneda brasileña (Barbosa-Filho, 2008; Bresser-Pereira, 2015). Esa tendencia a la apreciación nominal, que se mantuvo hasta el año 2012, obedeció a dos causas principales. En primer lugar, a los crecientes saldos comerciales positivos que registró Brasil (que incluyen el efecto precio de las materias primas, siendo un exportador neto de mineral de hierro y soja). Por otro lado, la fuerte entrada de capital financiero (motorizada por el alto diferencial entre las tasas internas de interés en dólares y las tasas de referencia internacionales) impactó hacia la apreciación nominal. A esto se sumó el descubrimiento y explotación de petróleo en el Pre-Salt, y la carencia de instrumentos de política económica (como retenciones a las exportaciones) para mitigar los efectos de "enfermedad holandesa" originados en las señaladas tendencias comerciales.

A partir del año 2005 se observa una tendencia divergente en el comportamiento de los flujos comerciales y financieros: el fuerte diferencial de tasas y la apreciación nominal generaron un incremento en la entrada neta de inversión de cartera (muy superior a la entrada de inversión extranjera directa), mientras que el balance comercial se fue deteriorando, hasta volverse deficitario en el año 2010 (gráfico A.2). Frente a ese panorama, la devaluación nominal que tuvo lugar en los últimos años no logró revertir ni el déficit comercial ni el fuerte ingreso neto de inversiones de cartera, ante la persistencia de un significativo diferencial de tasas de interés con respecto a las de referencia internacional. Es importante destacar que para octubre de 2009 el gobierno brasileño impuso un impuesto del 2% a la entrada de capitales; que un año después se elevó hasta

el 6% (Carvalho y Souza, 2011), en un año récord en términos de entrada de capitales financieros y asimismo de retorno a la apreciación cambiaria a nivel nominal (gráfico A.2). Esta medida, entre otros fundamentos, redujo la entrada de capitales financieros, y en conjunto con el creciente déficit comercial determinó un sendero de devaluación nominal de la moneda brasileña.

La extensa etapa de apreciación del tipo de cambio real permitió un aumento significativo del salario real, lo que junto a diversas políticas socioeconómicas (como la transferencia de ingresos de la *Bolsa Família*), permitieron reducir significativamente los niveles de pobreza y ayudaron a dinamizar fuertemente el consumo interno. Pero ese consumo se derivó, en gran medida, hacia los bienes importados, en el marco de un proceso de desindustrialización fundamentado en una combinación del altos términos de intercambio, apreciación cambiaria y elevadas tasas de interés real (Bresser-Pereira, 2015).[5] El creciente déficit comercial financiado principalmente con ingreso neto de capital financiero externo que generó éste esquema ha sido definido por Bresser-Pereira (2010) como una "política de crecimiento con ahorro externo".

En materia fiscal, el gobierno brasileño intentó llevar adelante desde fines del año 2010 diversos ajustes orientados a mejorar las cuentas públicas y a generar un mecanismo de desendeudamiento público neto que permitiera una reducción de la tasa de interés nominal. Sin embargo, dicho mecanismo de transmisión fue inefectivo, en un contexto de incertidumbre generado a partir de la crisis internacional, logrando una muy leve reducción de la tasa de interés (gráfico A.2); pero desencadenando un gran impacto contractivo de la demanda agregada. En un contexto deteriorado a nivel internacional, la contracción de la demanda interna fundamentó el estancamiento posterior al año 2012.

Con un nuevo gabinete económico, en el año 2015 se anunciaron nuevos ajustes fiscales, con el objetivo de reducir el endeudamiento bruto del gobierno; así como un aumento de la tasa de interés (la Selic y la tasa del BNDES, entre otras) y del precio de los combustibles y la energía (Serrano y Summa, 2015), entre otras medidas. Según los autores, este ajuste fiscal se habría realizado con el objetivo de no perder el estatus de "grado de inversión" a nivel internacional, de manera de propiciar mayores ingresos de capital financiero internacional; generar un clima de confianza que motorice un crecimiento de la inversión financiado con el asimismo creciente ahorro interno (surgido de una caída del consumo). Pero el carácter contractivo del programa derivó en una importante recesión y un repunte inflacionario para el año 2015 (basado en una inflación estructural,

5. Complementariamente, el contexto de apreciación real y crisis económica internacional significó una oportunidad para las grandes empresas brasileñas para comprar activos externos y deslocalizar parte de sus componentes industriales (Actis, 2015), de manera de mitigar la pérdida de competitividad que originaba la apreciación real.

debido al aumento de los precios de los combustibles y energía ya mencionados), que incluso superó los objetivos de las Metas de Inflación.

Desde la perspectiva de la Argentina, si bien durante la etapa de fuerte penetración importadora sufrida por Brasil fue posible un aumento de su participación como destino de las exportaciones de bienes argentinos, su impacto se vio limitado por el aumento de las ventas de otros proveedores (especialmente de China, como podrá apreciarse en la sección 4). Y ese desplazamiento de la Argentina por parte de terceros países se vio agravado ante el menor crecimiento que mostraron las importaciones de Brasil a partir del señalado proceso recesivo del año 2015: las exportaciones argentinas a Brasil cayeron un 29% entre enero de 2015 y el mismo mes del año 2016; con una reducción incluso superior (34%), para el caso de las manufacturas de origen industrial (Indec, 2016).

Sintetizando, podemos remarcar la importancia de Brasil como destino de las exportaciones argentinas: se posiciona como el mercado más importante, donde la Argentina puede colocar productos industriales de mayor valor agregado que no logra destinar fácilmente a otros mercados. Por otro lado, al presentar una significativa y elevada elasticidad ingreso de las importaciones, las exportaciones argentinas son fuertemente afectadas por los niveles de crecimiento de la economía brasileña. De esta forma, tanto las perspectivas macroeconómicas como los potenciales y efectivos competidores en el mercado brasileño de importación se tornan una amenaza para el desempeño exportador de diversos sectores argentinos, especialmente de aquellos que poseen una mayor dependencia comercial de dicho mercado.

4 DESEMPEÑO EXPORTADOR DE LOS SECTORES ARGENTINOS QUE MUESTRAN UNA DEPENDENCIA COMERCIAL DEL MERCADO BRASILEÑO

4.1 Análisis general

El objetivo de esta sección es analizar la evolución de las exportaciones argentinas a Brasil durante y después del inicio de la crisis económica internacional (2007-2014), tomando en consideración aquellos sectores que presentan una significativa "dependencia comercial" de nuestro principal socio regional. Definimos a dichos sectores como los que destinan el 30% o más de sus exportaciones al mercado brasileño.[6]

A los efectos de determinar el desempeño comercial relativo de las exportaciones argentinas a Brasil, para cada uno de los sectores seleccionados analizaremos no solo la evolución de dichas exportaciones sino también el comportamiento de las importaciones de Brasil desde terceros mercados. Esto nos permitirá identificar, en primer lugar, si las exportaciones argentinas a Brasil

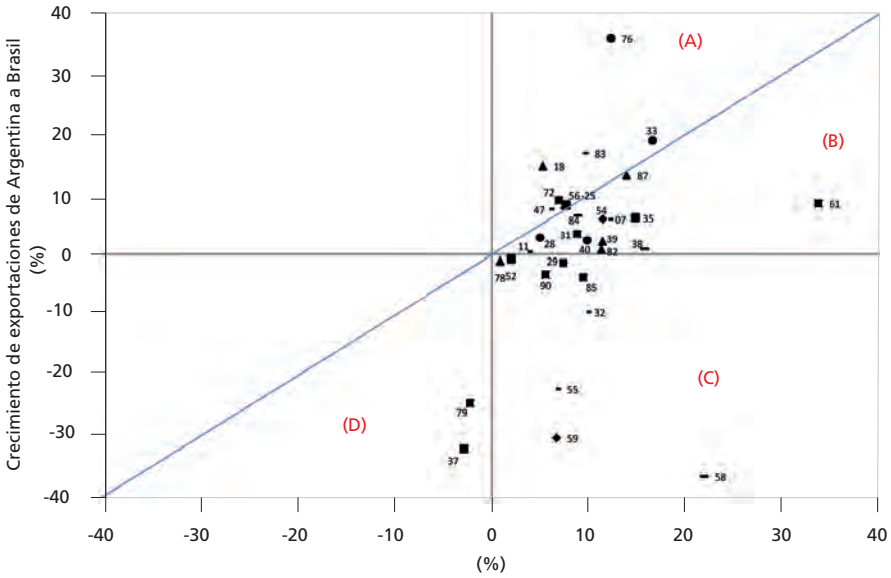
6. En el marco de dicho universo, hemos descartado los sectores con exportaciones menores a US$ 5 millones promedio anual para el período 2005-2007, de manera de desechar los sectores de poca relevancia económica.

de dichos sectores han aumentado o disminuido en términos absolutos; así como identificar la evolución de su participación en dicho mercado.[7] Luego, para los casos de caída de exportaciones en términos absolutos, o de pérdida de participación en el mercado de Brasil, procederemos a identificar si esas situaciones obedecen a efectos ligados a la situación macroeconómica de Brasil o a un desplazamiento de la Argentina por otros socios comerciales (principalmente de China).

El análisis conjunto la evolución de las exportaciones argentinas a Brasil y de las importaciones de ese país desde el mundo para los sectores seleccionados puede ser observado en el gráfico 2. Allí puede apreciarse que la gran mayoría de los sectores que muestran dependencia comercial de Brasil se ubican en el cuadrante B (por debajo de la línea de 45º). Esto significa que sus exportaciones son crecientes, pero con niveles de crecimiento menores que las importaciones brasileñas desde el mundo, por lo que han perdido participación en dicho mercado. Se trata de trece sectores que alcanzan al 34% de las exportaciones argentinas a Brasil (excluyendo al sector automotriz, como se aprecia en la tabla 2). Estos sectores representan un porcentaje muy superior al 12% que alcanzan los ocho sectores que, además de exhibir exportaciones crecientes, han ganado participación en el mercado brasileño (cuadrante A y tabla 1). En cambio, los once sectores que muestran una caída tanto en las exportaciones como en su participación en el mercado de Brasil representan el 5% de las exportaciones argentinas a dicho destino (nuevamente excluyendo al sector automotriz, como se aprecia en la tabla 3), incluyendo tanto a los sectores donde éste mercado muestra un crecimiento de importaciones desde el mundo (cuadrante C) como cuando está en retroceso (cuadrante D).

7. A nivel metodológico, cabe destacar que se ha utilizado una tasa de crecimiento promedio anual linealizada para captar las tasas de crecimiento de las exportaciones argentinas a Brasil, y de las importaciones de Brasil desde el mundo. Ésta tasa de crecimiento permite captar la tendencia promedio de una serie de tiempo, de manera de evitar el sesgo de calcularla con los valores de las puntas (inicial y final) de la serie. Para más detalles sobre ésta metodología de estimación de la tasa de crecimiento, véase el Anexo Metodológico del presente trabajo. Complementariamente, la evolución de la participación de Argentina en el mercado de Brasil se ha determinado comparando dichas tasas (si aumentan las exportaciones argentinas a Brasil más que las importaciones de dicho país desde el mundo en un sector particular, aumenta la participación de Argentina en dicho mercado; y viceversa). Se ha optado por éste método debido a que, al estar linealizadas, las tasas de crecimiento pueden no concordar con la variación de la participación de Argentina en Brasil para los años extremos de la serie en cuestión (punta a punta), o para un bienio o trienio que los incluya; y se prefirió la consistencia entre la evolución de dichas participaciones y la evaluación de las tasas de crecimiento de dichos flujos, que antecede al análisis de las participaciones y es parte sustantiva de las categorías y el análisis realizado. Al no ser relevantes para el caso de las importaciones brasileñas desde China, allí se optó por expresar directamente la participación de dicho socio en Brasil para los trienios seleccionados.

GRÁFICO 2
Crecimiento de las exportaciones argentinas a Brasil y de las importaciones de Brasil desde el mundo en sectores seleccionados



4.2 Sectores con exportaciones crecientes y que ganan participación en el creciente mercado de importación desde el mundo de Brasil (cuadrante A)

Los sectores donde las exportaciones argentinas han crecido en una proporción mayor que las importaciones de Brasil desde el mundo, ganando participación en dicho mercado, son principalmente productos primarios o de bajo valor agregado (tabla 1): cacao, yesos y cementos, pasta de madera, telas e hilados, hierro y acero (principalmente barras laminadas, como se aprecia en la tabla A.1), y aluminio (en bruto o en forma de alambre), entre otros. La principal excepción a dicho perfil productivo es el sector de perfumería y cosmética, principalmente explicado por las lociones para afeitar, y donde predominan empresas transnacionales que suelen tener presencia en ambos mercados y planifican una especialización regional en el marco de sus estrategias globales (Bekerman y Dulcich, 2014).

A pesar de que la Argentina ha aumentado su participación en el mercado brasileño en dichos sectores, es importante remarcar que China también ha avanzado significativamente en muchos de ellos, ganando cerca de 15 puntos porcentuales de participación en telas e hilados, hierro y acero, aluminios y manufacturas de metal.

TABLA 1
Sectores con crecimiento de exportaciones argentinas a Brasil y aumento en la participación en dicho mercado (cuadrante A)
(Em %)

HS 2002	Descripción	Part. en el total de exportaciones a Brasil (excluyendo Automotriz - Cap. 87) Prom. 2012-2014	Tasa crec. exportaciones de Arg. hacia Brasil Prom. 2007-2014	Tasa crec. importaciones de Brasil desde mundo Prom. 2007-2014	Part. Argentina en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2005-2007	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014
18	Cacao y sus preparaciones	1	15	5	17	0	2
25	Sal, azufre, yesos, cales, y cementos	0	8	8	4	2	5
33	Aceites esenciales, preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética	3	19	17	28	1	3
47	Pasta de madera o de otro material de celulosa fibrosa	1	8	6	34	0	1
56	Telas sin tejer, hilados especiales, cordeles, cuerdas y similares	0	8	8	16	10	30
72	Hierro y acero	2	9	7	5	12	31
76	Aluminio y sus manufacturas	3	36	12	17	3	17
83	Manufacturas diversas de metales comunes	0	17	10	2	15	32
Promedio lineal sectores seleccionados		**12**[1]	**15**	**9**	**15**	**5**	**15**

Elaboración propia en base a Comtrade.
Nota: [1]Representa la suma de los sectores seleccionados.

4.3 Sectores con exportaciones crecientes y que pierden participación en el creciente mercado de importación desde el mundo de Brasil (cuadrante B)

Dentro de los sectores que han aumentado sus exportaciones durante el período analizado, pero que han perdido participación en un mercado brasileño en crecimiento (tabla 2), cabe destacar un efecto desplazamiento de China, que compromete el 30% de las exportaciones argentinas a Brasil para 2012-2014 (dentro de un total que excluye al sector automotriz).

Solo dos sectores quedan excluidos del impacto producido por el mayor protagonismo comercial de China en la región. Uno de ellos es el de la molinería (principalmente la malta y la harina de trigo, como se aprecia en la tabla A.1 del Anexo) en cuya cadena tiene una fuerte incidencia la calidad de los recursos naturales a nivel primario. Sobre la industria molinera, cabe recordar la existencia de cupos de exportación en la cadena del trigo que atentaron contra sus exportaciones (Ieral, 2011). El otro es un sector industrial donde China aún no ha podido hacer pie en el mercado internacional. Se trata del sector automotriz terminal, dominado por una decena de empresas trasnacionales (Bekerman y Dulcich, 2014). Sin embargo, se observa un rol creciente de China en los eslabones intermedios de la cadena automotriz, fenómeno sobre el que volveremos a hacer consideraciones.

En forma similar a las consideraciones realizadas para la industria de perfumería, las transnacionales del sector automotriz planifican su producción a escala global, marco a partir del cual determinan sus estrategias regionales de especialización productiva. En dicho marco, la industria argentina logra acaparar, en promedio, el 35% del mercado brasileño para 2012-2014; una participación que se ha mantenido muy estable en el último lustro. Sin embargo, su composición es heterogénea: en camiones y colectivos representa más del 85% de dicho mercado (ver tabla A.1); con una participación menor (y en retroceso) en automóviles (41%), y mucho menor en autopartes (12%). En particular, la caída de la participación de cabinas en los últimos años ha sido muy significativa.

TABLA 2
Sectores con exportaciones argentinas crecientes hacia Brasil y con caída en la participación en dicho mercado (cuadrante B)
(Em %)

Causa de la caída de la participación de Argentina en el mercado de Brasil	HS 2002	Descripción	Part. en el total de exportaciones a Brasil (excluyendo Automotriz - Cap. 87) Prom. 2012-2014	Tasa crec. exportaciones de Arg. hacia Brasil Prom. 2007-2014	Tasa crec. importaciones de Brasil desde mundo Prom. 2007-2014	Part. Argentina en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2005-2007	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014
	07	Hortalizas, raíces y tubérculos	3	6	12	40	20	40
	28	Sustancias químicas inorgánicas	2	3	5	5	11	14
	31	Fertilizantes	1	3	9	1	4	6
	35	Materias albuminoideas; almidones modificados; pegamentos; enzimas	1	6	15	16	3	9
	38	Productos químicos diversos	4	1	16	6	2	6
	39	Plásticos y sus manufacturas	9	2	11	8	4	12
	40	Caucho y sus manufacturas	3	2	10	6	6	13
Efecto China	54	Filamentos artificiales	1	6	11	3	30	47
	61	Prendas y accesorios de vestir, excepto los de punto	0	9	34	2	46	56
	82	Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común	0	1	11	1	15	27
	84	Maquinaria y aparatos mecánicos, y sus partes	8	7	9	2	10	23
	Promedio lineal sectores seleccionados – efecto China		**30**[1]	**4**	**13**	**8**	**14**	**23**
	11	Productos de la molinería; malta, almidones y similares	4	0	4	50	0	1
Otras causas	87	Vehículos automóviles	(no corresponde)[2]	13	14	35	3	5
	Promedio lineal sectores seleccionados – otras causas		**4**[1]	**7**	**9**	**43**	**1**	**3**

Elaboración propia en base a Comtrade.
Notas: [1]Representa la suma de los sectores seleccionados.
Notas: [2]No corresponde el cálculo debido a que la base del comercio total exportado excluye a dicho sector automotriz.

El buen desempeño de las terminales automotrices en el mercado importador de Brasil, fuertemente regionalizado, se ve fundamentado en el cambio de las trayectorias de crecimiento económico relativas entre la Argentina y Brasil posteriores a la convertibilidad, así como en el cambio de la normativa bilateral para el sector (Arza, 2011). El proceso de crecimiento en la Argentina reconfigura algunos eslabones de la cadena a nivel regional (especialmente las terminales) para abastecer a un mercado interno en crecimiento; y a partir de allí pasar a suplir parte del mercado regional. Éste proceso se da sólo en algunos modelos, que son de mayor inserción en el mercado argentino, y por ende producidos en menor escala;[8] y se ve reflejado en el hecho de que la elasticidad de las exportaciones bilaterales de la Argentina con respecto a su propio crecimiento es positiva y mayor a la unidad (Arza, 2011).

En relación a los sectores afectados por la competencia china, es importante destacar su significativa heterogeneidad: China ha ganado participación, desplazando a la Argentina, en áreas que van desde las hortalizas, pasando por diversos productos de la industria química y petroquímica (sustancias químicas inorgánicas, fertilizantes, pegamentos, productos de plástico, y productos de caucho; esencialmente neumáticos), prendas de vestir, herramientas de metal, hasta maquinaria mecánica (principalmente motores, partes de motores, y bombas para líquidos). A pesar de no haber afectado las exportaciones de las terminales automotrices, estos desplazamientos de exportaciones argentinas de motores y sus partes, neumáticos y bombas demuestra la incidencia de China en los eslabones intermedios de la cadena automotriz, donde ha crecido asimismo en autopartes específicas y en cabinas (tabla A.1).[9]

4.4 Sectores con exportaciones en retroceso en términos absolutos (cuadrantes C y D)

Los sectores donde las exportaciones argentinas a Brasil han caído en términos absolutos en el último lustro pueden ser observados en la tabla 3. Si bien encontramos aquí sectores que han sido desplazados por la competencia China en un contexto de crecimiento del mercado brasileño (un subconjunto de sectores del cuadrante C), el compromiso de las exportaciones argentinas (excluyendo el complejo automotriz) involucradas para 2012-2014 (4%) es mucho menor al de los sectores correspondientes al cuadrante B (30%). Dentro de los sectores

8. Para el año 2006, por ejemplo, en Brasil se producían 43 modelos de vehículos livianos, y 15 de ellos a una escala superior a las 35 mil unidades (considerada la eficiente para la industria); mientras que en la Argentina sólo se producían 17 modelos, y sólo dos a escala eficiente. Esta diferencia se fundamenta no sólo en la distinta escala de los mercados internos, sino también en que Brasil es una plataforma exportadora a terceros mercados mucho más significativa que la Argentina. Para 2005, Brasil exportaba automóviles a 130 destinos, mientras que la Argentina sólo lo hacía a 64 (Arza, 2011).

9. Esto demuestra que la incidencia de la cadena automotriz en las exportaciones a Brasil supera a la que puede ser captada por el capítulo arancelario específico de la misma (capítulo 87 del Sistema Armonizado del año 2002).

desplazados por China con exportaciones en retroceso se encuentran diversos eslabones de la industria textil (algodón, fibras, telas y tejidos; estos últimos presentando una fuerte caída en su participación en las importaciones de Brasil), sustancias químicas orgánicas; y maquinaria eléctrica y sus partes, donde predominan radios, cables, motores y generadores eléctricos, y limpiaparabrisas, entre otros (tabla A.1).

En cambio, la caída de las exportaciones de los productos de plomo y los instrumentos ópticos y de fotografía (de menor incidencia en el total exportado a Brasil) obedece a un desplazamiento por parte de otros proveedores internacionales, en un contexto de crecimiento de las importaciones de Brasil (y por ende también pertenecientes al cuadrante C).

Por último, pertenecientes al cuadrante D, los productos fotográficos y las manufacturas de cinc (muy poco significativos en relación al total exportado a Brasil) han visto retroceder sus exportaciones en una mayor cuantía que la recesión del mercado brasileño de importación, perdiendo participación en el mismo. Para el caso de los productos de cinc, esta caída es muy significativa, con una tasa de retroceso del 25% promedio anual de las exportaciones argentinas a Brasil.

TABLA 3

Caída de exportaciones argentinas a Brasil en sectores que muestran crecimiento (cuadrante C) y reducción (cuadrante D) de las importaciones de Brasil desde el mundo

(Em %)

Causa de la caída de la participación de Argentina en el mercado de Brasil	HS 2002	Descripción	Part. en el total de exportaciones a Brasil (excluyendo Automotriz - Cap. 87) Prom. 2012-2014	Tasa crec. exportaciones de Arg. hacia Brasil Prom. 2007-2014	Tasa crec. importaciones de Brasil desde mundo Prom. 2007-2014	Part. Argentina en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2005-2007	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014
Cuadrante C								
Efecto China	29	Sustancias químicas orgánicas	2	-1	7	2	10	20
	32	Extractos curtientes o tintóreos	0	-9	10	2	8	17
	52	Algodón	0	-1	2	4	16	45
	55	Fibras artificiales diversas	0	-22	7	0	16	24
	58	Tejidos especiales; telas textiles con pelo insertado, tapices y similares	0	-37	22	1	22	73
	59	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas	0	-30	7	2	12	32
	85	Maquinaria y equipo eléctrico y sus partes	2	-4	9	0	25	39
	Promedio lineal sectores seleccionados – efecto China		**4**[1]	**-15**	**9**	**2**	**15**	**36**
Otras causas	78	Plomo y sus manufacturas	1	-1	1	26	2	0
	90	Instrumentos de óptica, fotografía o cinematografía; de medida, control o precisión, y similares	1	-3	6	1	14	11
	Promedio lineal sectores seleccionados – otras causas		**1**[1]	**-2**	**3**	**13**	**8**	**6**
Cuadrante D								
Otras causas	37	Productos fotográficos o cinematográficos	0	-32	-3	2	8	4
	79	Cinc y sus manufacturas	0	-25	-2	10	1	4
	Promedio lineal sectores seleccionados – otras causas		**0**[1]	**-28**	**-3**	**6**	**4**	**4**

Elaboración propia en base a Comtrade.

Nota: [1]Representa la suma de los sectores seleccionados.

5 SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Como hemos apreciado en este trabajo, hasta el advenimiento de la crisis internacional la economía brasileña mostraba un aceptable crecimiento económico y una fuerte penetración importadora. Estos fenómenos se dieron en el marco de elevados niveles en sus términos de intercambio (al aumentar el precio relativo internacional de muchas de sus materias primas exportadas) y de una política económica que, basada en metas de inflación, generó una apreciación del tipo de cambio real y una elevada brecha con las tasa de interés internacionales. Sin embargo, no fue la Argentina (principal socio regional y favorecido con las preferencias arancelarias del Mercosur) quien se benefició de dicho crecimiento importador, sino que fue China. En efecto, la creciente competitividad de este país en diversos sectores industriales refleja cambios profundos en la división internacional del trabajo, cuyo impacto trasciende las fronteras de la región sudamericana (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2014).

No obstante, es necesario señalar también la existencia de factores endógenos en la Argentina que no le permitieron enfrentar de una manera más efectiva a la competencia china en el mercado de Brasil. Estos factores endógenos hicieron posibles resultados comerciales negativos durante el último lustro (como caída en la participación en ese mercado o, incluso, en las exportaciones argentinas a Brasil en términos absolutos) que no pueden ser explicados por la competencia china ni por la reducción del mercado importador brasileño. Entre dichos factores endógenos cabe mencionar a un proceso gradual de apreciación del tipo de cambio real y diversas políticas en sectores específicos que desalentaron exportaciones (como los cupos de exportación en la cadena del trigo, ya mencionados). Por otro lado, ciertas políticas de proteccionismo comercial indiscriminado (como las licencias no automáticas y otras restricciones comerciales, como se puede apreciar en OMC, 2014) tienden a generar un sesgo antiexportador, al aumentar el costo de los componentes importados de los productos exportables, afectando su competitividad (O'Connor, 2012).

No se trata aquí de poner en cuestión una política de defensa del mercado interno, sino de objetar el hecho de que no sea implementada con un criterio estratégico de política industrial para permitir, además de generar incentivos a profundizar la producción orientada al mercado interno, fortalecer posibles ventajas de especialización y escala, para incentivar la competitividad internacional. Esto se observa, por ejemplo, en la excesiva diversificación productiva de las firmas industriales de Tierra del Fuego y su excluyente orientación al mercado interno, en el marco de fuertes mecanismos de protección (Bekerman y Dulcich, 2016).

Por último, Sirlin (1999) destaca la tendencia a la revaluación real de la moneda que genera la protección de frontera, que en conjunto al régimen

macroeconómico adoptado en el último lustro y al contexto de elevada utilización de factores tendió a generar una inflación superior a la devaluación nominal (Dulcich, 2016). Esto dio lugar a situaciones como las observadas por Bekerman, Wiñazky y Moncaut (2013); quienes, al analizar el comportamiento de 36 consorcios de exportación de pequeñas y medianas empresas (orientados principalmente a los mercados regionales), encontraron respuestas que señalan al incremento de costos internos y a la caída del tipo de cambio real como el principal obstáculo para expandir sus exportaciones.

En este contexto, y a modo de síntesis, cabe destacar que toda la potencialidad del Mercosur como generador de ventajas comparativas dinámicas y diversificación exportadora aún está latente. Para efectivizarlas, se requiere lograr un consenso político bilateral que determine un patrón de especialización interna del bloque, una verdadera complementación productiva que no esté guiada meramente por incentivos de carácter estático o por las estrategias de las empresas transnacionales. La canasta exportadora de la Argentina a Brasil (fuertemente liderada por la cadena automotriz, los productos químicos y de perfumería, y las cadenas agroalimentarias) muestra una fuerte incidencia de la eficiencia estática y a las empresas transnacionales como las principales beneficiarias de la liberalización del comercio regional. Por otra parte, saldar las tensiones en torno a la especialización comercial al interior del bloque le dará un nuevo marco a las negociaciones extra-bloque, tanto para avanzar en el camino recorrido hasta aquí como para reformarlo o adoptar nuevos rumbos. El objetivo del presente trabajo ha sido analizar la inserción regional de la Argentina para aportar elementos al necesario rediseño de las mencionadas políticas económicas.

BIBLIOGRAFÍA

ACTIS, E. Estrategias de desarrollo e internacionalización de capitales: pasado y presente del caso brasileño. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 1, n. 2, Ipea, 2015.

AGOSIN, M. Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 97, abr. 2009.

APPLEYARD, D.; FIELD, A. **Economía internacional**. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

ARZA, V. El Mercosur como plataforma de exportación para la industria automotriz. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 103, abr. 2011.

BARBOSA FILHO, N. Inflation targeting in Brazil: 1999-2006. **International Review of Applied Economics**, v. 22, n. 2, p. 187-200, mar. 2008.

BEKERMAN, M.; DULCICH, F. La inserción internacional de la Argentina ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora? **Revista de la Cepal**, n. 110, ago. 2013.

_____. Dependencia comercial y patrones de especialización en un proceso de integración regional: el caso de Argentina y Brasil. **Desarrollo Económico**, v. 53, n. 211, ene./abr. 2014.

_____. **Políticas productivas en la postconvertibilidad**: el caso de Tierra del Fuego y su comparación con la Zona Franca de Manaos en Brasil. Buenos Aires: Cenes, 2016. (Documento de Trabajo, n. 24).

BEKERMAN, M.; DULCICH, F.; MONCAUT, N. La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil. **Revista Problemas del Desarrollo**, México, v. 176, n. 45, ene./mar. 2014.

BEKERMAN, M.; SIRLIN, P. Patrón de especialización y política comercial de la Argentina en los 90. **Desarrollo Económico**, v. 36, p. 115-148, 1996.

BEKERMAN, M.; WIÑAZKY, M. MONCAUT, N. Políticas productivas para fortalecer la inserción internacional de las empresas Pymes: los consorcios de exportación en Argentina. **Revista Integración y Comercio**, Buenos Aires, n. 37, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalización y competencia**: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

_____. The macroeconomic tripod and the workers' party administrations. *In*: PEREIRA, A. W.; MATTEI, L. (Ed.). **The Brazilian economy today**: towards a new socio-economic model? London: Palgrave; Macmillan, 2015. Disponible en: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=6040>. Acceso en: 9 dic. 2015.

CARVALHO, F. J. C.; SOUZA, F. P. Brazil in the 2000's: financial regulation and macroeconomic stability. Mar., 2011. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/75-2011.pdf>. Acceso en: 17 sept. 2015.

CHANG, H. The political economy of industrial policy in Korea. **Cambridge Journal of Economics**, v. 17, n. 2, p. 131-157, 1993.

_____. Kicking away the ladder: the "real" history of free trade. Foreign Policy In Focus, Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, Dic, 2003. Disponible en: <http://www.personal.ceu.hu/corliss/CDST_Course_Site/Readings_old_2012_files/Ha-Joon%20Chang%20-%20Kicking%20Away%20the%20Ladder-The%20%E2%80%9CReal%E2%80%9D%20History%20of%20Free%20Trade.pdf>. Acceso en: 9 dic. 2015.

DAVIS, R. F. **Ventajas comparativas dinámicas**: un planteo neoestructuralista. Santiago: Cepal, 1991. (Cuadernos de la Cepal, n. 63).

DOSI, G.; FREEMAN, C.; FABIANI, S. The process of economic development: introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, n. 1, 1994.

DULCICH, F. **Los fundamentos de la inflación en la Argentina de la postconvertibilidad:** un análisis a partir de un modelo VAR estructural. Buenos Aires: FCE, 2016. (Cuadernos del Cimbage, n. 18).

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as selfdiscovery. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 72, n. 2, 2003.

HEYMANN, D.; NAVAJAS, F. **Coordinación de políticas macroeconómicas en Mercosur**: algunas reflexiones. Buenos Aires: Cepal, 1998. (Documento de Trabajo, n. 81). p. 5-33.

IERAL – INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA REALIDAD ARGENTINA Y LATINOAMERICANA. **Una Argentina competitiva, productiva y federal**: cadena del trigo y sus productos derivados. Buenos Aires: Fundación Mediterránea, 2011. (Documento de Trabajo, n. 111).

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. Intercambio comercial argentino. Datos provisorios del año 2015 y cifras estimadas de enero de 2016. Buenos Aires, marzo, 2016. Disponible en: <http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_03_16.pdf>. Acceso en: 17 sept. 2015.

LIMA, J. D.; LO TURCO, A. El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador. *In*: TERRA, M. I.; Lima, J. D. (coord.). **Los impactos de la crisis internacional en América Latina:** hay margen para el diseño de políticas regionales? Uruguay: Red Mercosur, 2010.

MECON. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica. **Comercio Argentina-Brasil**: una perspectiva desagregada. Argentina: MECON, 2009. (Nota Técnica, n. 15).

O'CONNOR, E. Algunas tendencias recientes de la competitividad de la industria en la argentina. **Informes de Análisis de Coyuntura Económica**, n. 4, 2012.

OMC – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **Argentina**: medidas que afectan a la importación de mercancías. OMC, 22 agosto 2014. Disponible en: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/438_444_445r_s.pdf>. Acceso en: 12 ene. 2016.

RICARDO, D. **Principios de economía política y tributación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

RODRIK, D. Políticas de diversificación económica. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 87, dic. 2005.

SERRANO, F.; SUMMA, R. **Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth from 2011-2014**. Center for Economic and Policy Research, agosto, 2015. Disponible en: <http://www.cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08.pdf>. Acceso en: 17 sept. 2015.

SIRLIN, P. El régimen de especialización industrial argentino: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos? **Revista de la Cepal**, n. 68, Santiago, 1999.

WADE, R. What can economics learn from East Asian success? **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Thousand Oaks, v. 505, n. 1, 1989.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BALASSA, B. Trade liberalization and 'revealed' comparative advantages. **Manchester School of Economics and Social Studies**, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.

BEVILAQUA, A.; CATENA, M.; TALVI, E. **Commercial integration and vulnerability to regional trade**: an application to Mercosur. Seminario Instituto Di Tella. 31/3. 1999.

DUNNING, J. **Explaining international production**. London: Unwin Hyman, 1988.

FRÖEBEL, F.; HEINRICHS, J.; KREYE, O. **La nueva división internacional del trabajo**: paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo. Madrid: Siglo Veintiuno, 1980. 580 p.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

LAURSEN, K. **Revealed comparative advantage and alternatives as measures of international specialization**. Copenhagen: DRUID, 1998. (Working Paper, n. 98-30).

MANZANELLI, P.; SCHORR, M. **La extranjerización en la posconvertibilidad y sus impactos sobre el poder económico local**: un balance preliminar. Buenos Aires: Cipibic, mayo 2011. (Industrializar Argentina, n. 14).

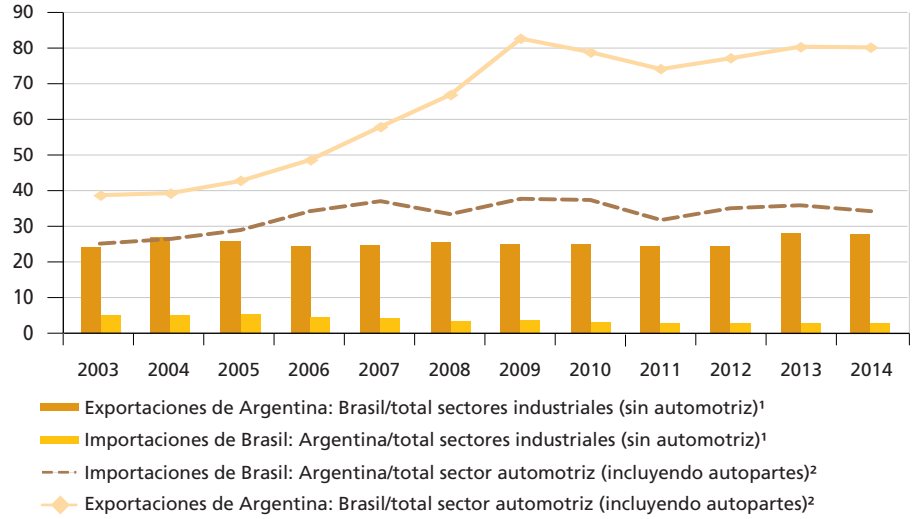
ZALDÍVAR, M. G.; CASTRO, M. O.; VENTOSA-SANTAULÀRIA, D. Regresión espuria en especificaciones dinámicas. **Revista Ensayos**, México, v. 28, n. 1, p. 1-20, mayo 2009.

ANEXO ESTADÍSTICO

GRÁFICO A.1

Participación de Brasil como destino de exportación de Argentina y de Argentina como proveedor del mercado de importación de Brasil

(Em %)



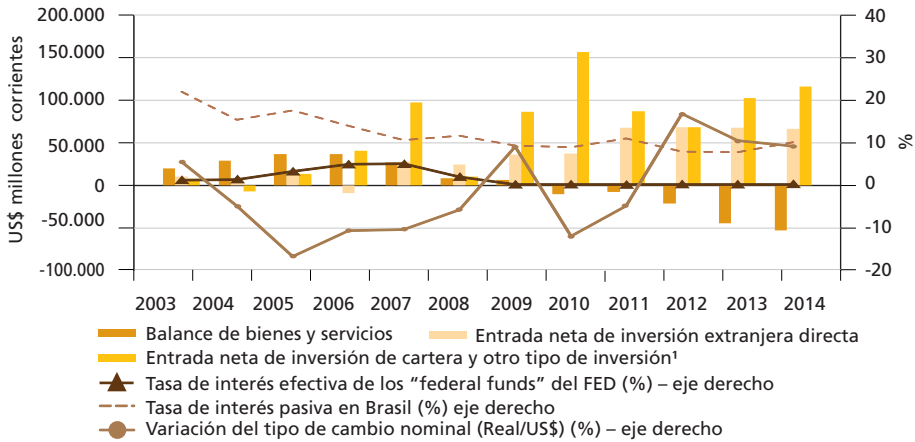
Elaboración propia en base a COMTRADE.

Notas: [1]Corresponden a los sectores comprendidos en los códigos 5, 6, 7 y 8 de la Standard International Trade Classification (SITC) Rev. 2, exceptuando el 78.

[2]Corresponden a los sectores comprendidos en el código 78 de la SITC Rev. 2.

GRÁFICO A.2

Tasa de interés, variación del tipo de cambio nominal y componentes seleccionados de la balanza de pagos de Brasil



Elaboración propia en base a CEPAL, Federal Reserve y World Development Indicators.

Nota: [1]El otro tipo de inversión consta de las inversiones de la autoridad monetaria, el gobierno, el sector bancario y otros sectores.

TABLA A.1

Diversas variables de comercio internacional de subsectores a cuatro dígitos del sistema armonizado pertenecientes a los sectores seleccionados

(Em %)

HS 2002 - 4 Dig.	Descripción	Part. en el total de exportaciones a Brasil (excluyendo Automotriz - Cap. 87) Prom. 2012-2014	Tasa crec. exportaciones de Arg. hacia Brasil Prom. 2007-2014	Tasa crec. importaciones de Brasil desde mundo Prom. 2007-2014	Part. Argentina en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2005-2007	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014
Cuadrante A							
3307	Lociones Pre-afeitar o preparados para después del afeitado	3	20	19	83	0	1
7213	Barras laminadas en caliente, enrolladas irregularmente, de hierro o acero sin alear	1	41	17	46	8	5
7601	Aluminio en bruto	2	55	48	43	0	2
7605	Alambre de aluminio	1	25	19	66	9	11
Cuadrante B							
1107	Malta, incluso tostado	3	9	7	47	0	0
1101	Harina de trigo	2	-13	-8	81	0	0
3808	Insecticidas, raticidas, fungicidas y herbicidas	2	-1	21	6	1	7
3815	Iniciadores y aceleradores de reacción y preparaciones catalíticas, no expresados ni comprendidos en otra parte	1	8	16	24	0	1
3901	Polímeros de etileno en formas primarias	4	1	15	22	0	1
3904	Polímeros de cloruro de vinilo en formas primarias	1	8	12	17	9	2
3920	Placas, láminas, hojas y tiras, de plástico no celular y sin combinación con otras materias	1	8	13	10	2	9
3923	Envases y tapas de plástico	1	-3	13	11	5	14
3902	Polímeros de propileno en formas primarias	1	-2	12	10	0	0
3908	Poliamidas en formas primarias	1	4	7	16	0	1

(Continúa)

(Continuación)

HS 2002 - 4 Dig.	Descripción	Part. en el total de exportaciones a Brasil (excluyendo Automotriz - Cap. 87) Prom. 2012-2014	Tasa crec. exportaciones de Arg. hacia Brasil Prom. 2007-2014	Tasa crec. importaciones de Brasil desde mundo Prom. 2007-2014	Part. Argentina en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2005-2007	Part. China en el total de importaciones de Brasil Prom. 2012-2014
Cuadrante B							
4011	Neumáticos nuevos de caucho	2	3	14	10	17	22
8408	Motores de encendido por compresión de combustión interna de pistón (motores diesel o semi-diesel)	3	27	12	20	1	12
8409	Partes de motores	1	-1	6	5	4	9
8413	Bombas para líquidos	1	1	10	4	3	12
8703	Automóviles	(no corresponde)[1]	10	14	41	0	1
8704	Camiones y otros vehículos de transporte de mercancias	(no corresponde)[1]	24	22	86	0	1
8708	Partes y accesorios de vehículos automóviles	(no corresponde)[1]	6	13	12	1	5
8702	Colectivos y otros vehículos para el transporte de personas	(no corresponde)[1]	17	18	90	0	4
8707	Cabinas para vehículos automóviles	(no corresponde)[1]	-2	21	46	0	5
Cuadrante C							
2905	Alcoholes acíclicos	1	11	9	10	2	4
8527	Receptores de radio y similares	0,3	6	12	8	58	44
8544	Cable aislado	0,3	3	18	2	15	33
8501	Motores eléctricos y generadores (excepto los grupos electrógenos)	0,2	16	14	3	19	33
8512	Limpiaparabrisas electricos y otros aparatos eléctricos	0,2	-12	15	3	5	14
8537	Cuadros, paneles, consolas, armarios y demás soportes	0,1	3	14	2	2	9
8504	Transformadores eléctricos, convertidores electricos estáticos y bobinas	0,1	1	9	1	37	48
8536	Aparatos eléctricos de los circuitos eléctricos	0,1	-9	9	0	14	30

Elaboración propia en base a Comtrade.
Nota: [1]No corresponde el cálculo debido a que la base del comercio total exportado excluye a dicho sector automotriz.

ANEXO METODOLÓGICO

Las tasas de crecimiento consideradas en el presente trabajo son tasas promedio exponenciales. La metodología para el cálculo, para la hipotética variable Y_t (que en concreto fueron exportaciones argentinas a Brasil, o importaciones de Brasil desde el mundo), consiste en estimar por medio de una regresión mínimo cuadrática la ecuación:

$$\ln Y_t = \ln Y_0 + \alpha \, . \, t + \varepsilon_t$$

Mediante dicha estimación, se determina la tasa anual de crecimiento estimada (g):

$$g = e^{\alpha} - 1$$

Esta metodología de cálculo evita los sesgos que presentan las tasas de crecimiento "punta a punta", que se realizan como un promedio geométrico considerando el valor inicial y final de la serie, y por ende dichos valores puntuales pueden no reflejar fielmente la tendencia, al poseer determinaciones coyunturales de dichos períodos.

CHINA E AS CONEXÕES DO DESENVOLVIMENTO: QUESTÕES DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA[1]

Demian Castro[2]

Este artigo procura discutir alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento chinês. A partir de um quadro de indicadores econômicos, que apontam uma desaceleração consistente do crescimento, são discutidas questões relativas à população, ao mercado de trabalho, às políticas sociais e a transição para um padrão de acumulação mais tecnológico. Aponta-se que a construção de bem-estar é o grande desafio chinês.

Palavras-chave: mercado; socialismo; bem-estar; cidadania.

CHINA AND THE DEVELOPMENT CONNECTIONS: QUESTIONS ON ECONOMICS, SOCIETY AND POLITICS

This article aims to discuss some dilemmas of the current chinese development. From an outlook on economic data that shows a consistent development slowdown, questions about population, workforce, social politics and the transition to a more tecnological pattern of accumulation, are discussed. What is pointed out here is that the production of welfare is the biggest chinese development challenge.

Keywords: market; socialism; welfare.

CHINA Y LAS CONEXIONES DEL DESARROLLO: CUESTIONES DE ECONOMÍA, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Este artículo busca discutir algunos de los dilemas actuales del desarrollo chino. Partiendo de un cuadro de indicadores económicos que muestran una desaceleración consistente del crecimiento, son discutidas cuestiones sobre la población, el mercado de trabajo, las políticas sociales y la transición para un patrón de acumulación más tecnológico. Apúntase que la construcción de bienestar es el gran desafío del desarrollo chino.

Palabras clave: mercado; socialismo; bienestar; ciudadania.

JEL: P24; P27; P36.

1. Este texto é resultado de um pós-doutoramento realizado pelo autor no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sob a valiosa e arguta supervisão do professor José Carlos de Souza Braga, concluído em 2015, e, também, de uma série de discussões e seminários realizados pelo grupo de estudos Brasil-China do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

O autor agradece aos alunos e professores integrantes do grupo de estudos Brasil-China do Departamento de Economia da UFPR o interesse pelo tema e as contribuições, e também aos avaliadores da revista pela leitura atenta do artigo.

2. Professor do Departamento de Economia da UFPR; coordenador do grupo de estudos Brasil-China da UFPR; e pesquisador na área de vias de desenvolvimento e economia brasileira. *E-mail*: <demian@ufpr.br>.

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem um propósito fundamentalmente especulativo, pois procura conectar questões econômicas, sociais e políticas, levantando alguns problemas e desafios vitais para os rumos da via de desenvolvimento chinesa. Nenhum deles é de trivial solução, nem pode excluir o terreno da política, já que é nele que, por excelência, receberão sua formatação final. Seu caráter amplo deliberadamente obedece à tentativa do autor de captar as coordenadas do processo de desenvolvimento de um país de longa vida, que poucas vezes parece ter perdido seu rumo, mesmo admitindo a gravidade dos períodos em que parecia desprovido de soberania e iniciativa.

O processo de desenvolvimento de uma nação constitui fenômeno multiplamente determinado; neste sentido, o texto tenta ser um modelo para armar visando a uma primeira aproximação à complexa realidade chinesa, preferindo um enfoque holístico, em vez de optar por temas específicos que, dificilmente, ajudariam a compor uma imagem mais geral.

O precoce envelhecimento da população estabelece certa urgência no prosseguimento das transformações econômicas rumo a uma sociedade mais qualificada e inovadora. Muito mais rápido do que em outras experiências de industrialização, o envelhecimento da população chinesa tende a eliminar as vantagens internacionais de custo da mão de obra. Mas, para realizar o salto rumo a um padrão de acumulação com maior conteúdo e domínio tecnológico, a China terá que acelerar a montagem de um dispendioso sistema de proteção social e de qualificação para a grande massa, reafirmando assim a sua vocação socialista.

O trabalho está dividido, além desta introdução, em três seções e uma conclusão. Na segunda seção, são feitos uma breve descrição geográfica, uma caracterização da população e um perfil da organização política e federativa desse país, com rápidas considerações sobre o relativamente recente domínio do Partido Comunista, a partir de 1949. Na terceira seção, faz-se uma análise econômica, quase conjuntural, dos últimos cinco anos. Passando pelo produto interno bruto (PIB), a agricultura, a indústria, o comércio interno, os investimentos e o comércio exterior, entre outras áreas, podem-se visualizar resultados robustos, embora em ritmos declinantes. A redução do ritmo de crescimento exacerba os conflitos e aumenta a pressão sobre o Estado. Optou-se por utilizar dados produzidos pelo National Bureau of Statistics of China, com o intuito de visualizar como a cúpula chinesa enxerga o declínio do crescimento e as novas condições do desenvolvimento. Esta parte serve de base para a terceira, na qual é feita uma análise prospectiva a partir do cruzamento ou conexão de questões econômicas, sociais e políticas que, em várias dimensões, definem problemas e sugerem desafios, como resultado da acelerada mudança estrutural das últimas décadas. Nas conclusões, são lembrados os principais pontos discutidos ao longo do texto,

apontando para a boa dotação e controle de recursos políticos e financeiros que, em princípio, podem viabilizar mais uma grande transição na sociedade chinesa.

2 ASPECTOS GEOGRÁFICOS, POPULACIONAIS E ADMINISTRATIVOS

A República Popular da China ocupa um território de 9.596.961 km^2, é o terceiro maior país do mundo, ficando atrás da Rússia e do Canadá. Deste território, com imensas reservas minerais, quase a metade apresenta condições inóspitas para a ocupação – trata-se da área do deserto de Gobi e da área ao noroeste sob influência do Tibete, cuja geografia é dominada pela cordilheira do Himalaia e suas ramificações. Seu clima é marcado pelas monções do Sudeste, que fazem com que os invernos sejam secos e os verões, úmidos.

Comparado a outras nações de territórios extensos, como a Índia, os Estados Unidos e a Rússia, o país apresenta a menor área *per capita* arável e, considerando a baixa dotação de florestas e água, entende-se por que, numa era de industrialização e urbanização elevadas, a questão do meio ambiente assume características dramáticas e pode efetivamente vir a operar como limitador do desenvolvimento endógeno (Naughton, 2007).

No final de 2014, a população chinesa totalizou 1.367.820.000 de pessoas, confirmando a condição de país mais populoso do mundo. A população urbana residente era de 749,16 milhões (54,77%) e a rural, de 618,66 milhões (45,23%). O número de homens superava o número de mulheres, 51,2% e 48,8%, respectivamente. A pirâmide demográfica mostra que a população entre 15 e 59 anos representa 67% do total. Somando a população acima dos 60 anos, atinge-se a marca de 82,5%. A população entre 0 e 15 anos representava 17,5%. Este perfil demográfico foi alcançado de modo muito rápido e é consequência, em parte, da política do filho único e do avanço da longevidade.[3]

O país é dividido em 31 províncias, representando unidades federativas; muitas delas são longevas, e umas poucas são de criação mais recente. Na verdade, elas podem ser mais bem subdivididas em quatro municipalidades sob supervisão nacional, cinco regiões autônomas de minorias étnicas e 22 províncias. A urbanização acelerada tem produzido um quadro citadino marcado pela concentração elevada de população, com quatro ou cinco megacidades (conforme a metodologia adotada) acima dos 10 milhões de habitantes e mais de 14 cidades com habitantes acima dos 5 milhões.[4] Beijing e Shangai são as duas maiores

3. Os dados da população e a seção 3 deste texto baseiam-se em Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China (2015).

4. Existem inúmeros *rankings* das cidades mais populosas da China, os quais adotam metodologias diferentes. A este respeito podem ser citados dois sítios: <www.chinahighlights.com> e <www.nationsonline.org> (The most populated cities in China). Para uma análise do sistema urbano na China ver OECD (2015).

metrópoles, na casa dos 20 milhões de habitantes, cada uma, e um impressionante poder polarizador que se espraia até Tianjin, no caso da primeira, e por todo o delta do Yang Tsé, no caso da segunda.

TABELA 1
População total e sua composição ao final de 2014

Composição	População	Proporção (%)
População total	1.367.820.000	100,00
População urbana	749.160.000	54,77
População rural	618.660.000	45,23
Homens	700.790.000	51,20
Mulheres	667.030.000	48,80
Faixa etária entre 0-15 anos	239.570.000	17,50
Faixa etária entre 16-59 anos	915.830.000	67,00
Faixa etária entre 60 anos e acima	212.420.000	15,50
Dos quais entre 65 anos e acima	137.550.000	10,10

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

A população se concentra mais ao Leste, e a maior parte das principais atividades econômicas, nas regiões das duas grandes bacias hidrográficas nos rios Yang Tsé e Amarelo.

Mesmo fortemente centralizada, a estrutura governamental assegura um papel relevante na realização de investimentos aos entes locais, desde que inseridos nas diretrizes e comandos do governo central. Apesar de ser estudada como uma federação, em muitos aspectos, as soberanias dos entes provinciais e municipais encontram-se totalmente subordinadas ao comando do partido único, sem, contudo, eliminar os jogos de interesse regionais, entre os diversos entes com graus de manobra razoavelmente elevados, assemelhando-se muito mais a um país de organização unitária do que a um de organização federativa. Tampouco a existência de regiões autônomas é suficiente para definir uma organização federativa, o que não impede que, para analisar o desenvolvimento regional e o papel dos governos locais, seja apropriada uma abordagem federativa flexível.

Ao estudar a longa história da China, uma das primeiras questões a serem constatadas é o predomínio de dinastias e imperadores. O país vivenciou uma curta experiência republicana na primeira metade do século XX, em parte, abortada pela invasão japonesa. A partir de 1949, assume o poder o Partido Comunista, que comanda, desde então, através do Estado, os destinos do país (Fairbank e Goldman, 2008; Spence, 1996. O Partido Comunista chinês, com seus mais de 80 milhões de membros, é o órgão matricial do Estado e suas

políticas. As infinitas redes e instâncias que processam e executam as diretrizes do desenvolvimento são em grande medida articuladas pelo partido, o que não anula a existência de contradições entre grupos de interesse e os diversos níveis de governo local, provincial e central, por exemplo, na escolha e no dimensionamento de investimentos e no processo de endividamento.

Observe-se que as políticas de desenvolvimento regional que visam o desenvolvimento em direção ao interior e ao Oeste, e o surgimento de cidades de rápido crescimento, entre outras coisas, tendem a "horizontalizar" os conflitos econômicos e induzem o avanço da descentralização do poder.

3 O DESEMPENHO ECONÔMICO RECENTE DA CHINA

3.1 Crescimento econômico

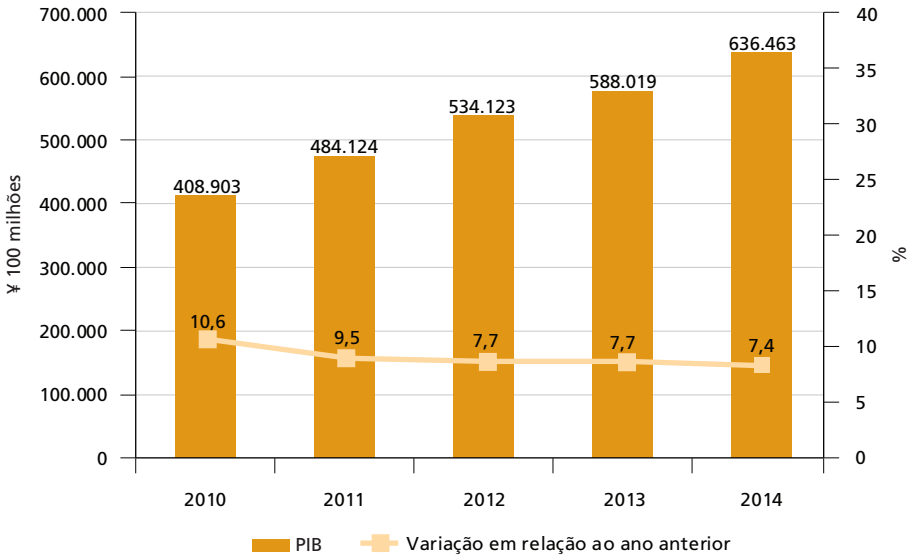
Segundo as autoridades chinesas, a economia do país estaria ingressando numa "nova normalidade", com novos patamares das taxas de crescimento (mais moderadas), estabilidade e continuidade das reformas. Os líderes focam a indústria de alta tecnologia como estrategicamente importante para um novo padrão de crescimento, com maior ênfase no mercado interno, no consumo e no meio ambiente. Os ganhos de produtividade e competitividade obtidos pelo aprofundamento do progresso técnico permitiriam, também, fortalecer a China no cenário internacional, deixando-a mais imune à volatilidade financeira. Porém, parte considerável dos analistas identifica problemas internos coadjuvando com a desaceleração do crescimento – por exemplo, limitações salariais e creditícias para o aprofundamento do mercado interno pela via do consumo e, não menos importante, dúvidas sobre a saúde do sistema bancário. De qualquer forma, o desempenho dos últimos quatro anos, quando comparado ao de outros países, especificamente ao Brasil, ainda é impressionante, consideradas as escalas da economia chinesa.

As taxas de crescimento desde 2010 passaram de 10,6% para 7,4% em 2014. Esse patamar é mantido desde 2012, embora de 2013 a 2014 tenha havido ligeira redução. É difícil fazer prognósticos, muitas vezes os efeitos dinâmicos da desaceleração cíclica são subestimados. Assim, é possível que um patamar em torno de 6% venha a se estabelecer. Embora prognósticos sobre o futuro sejam complicados e, admitindo que muitos pensam que as taxas de crescimento irão cair ainda mais, para efeitos das conexões deste artigo basta considerar que os patamares atuais são significativamente menores do que aqueles que prevaleciam até 2010. Seja como for, nesta fase da economia mundial e de encolhimento das taxas de crescimento, está em jogo a capacidade de as autoridades chinesas realizarem ajustes macroeconômicos de natureza anticíclica, dado seu comando sobre as condições de financiamento e direcionamento do capital estatal.

A fortiori, estará em jogo, também, a capacidade do planejamento estatal em alterar a dinâmica cíclica produzida endogenamente, mas organicamente ligada à sombria economia mundial. Parece óbvio afirmar que, observando a tendência declinante do crescimento nos últimos anos, a estabilização do "novo normal" só irá ocorrer quando por um ou dois anos o desempenho for igual ou superior ao do ano anterior.

Há bons motivos para visualizar sinais de esgotamento da indústria manufatureira baseada em baixos salários sediada na China (as quais já vêm sendo deslocadas para outras partes da Ásia); as alterações no mercado de trabalho, em virtude das mudanças demográficas, e a elevação dos salários reais, tendem a invalidar a permanência neste campo da indústria. O caminho para outro perfil industrial já está sendo trilhado e é palpável na alteração da pauta de exportações chinesas. Esta transição, que de certa forma é inerente à dinâmica industrial, ainda levará muito tempo, e desafia gestores e planejadores a arbitrar entre setores econômicos empregadores, de menor conteúdo tecnológico, e setores mais avançados, e, por enquanto, menos empregadores.

GRÁFICO 1
PIB e taxas de crescimento (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

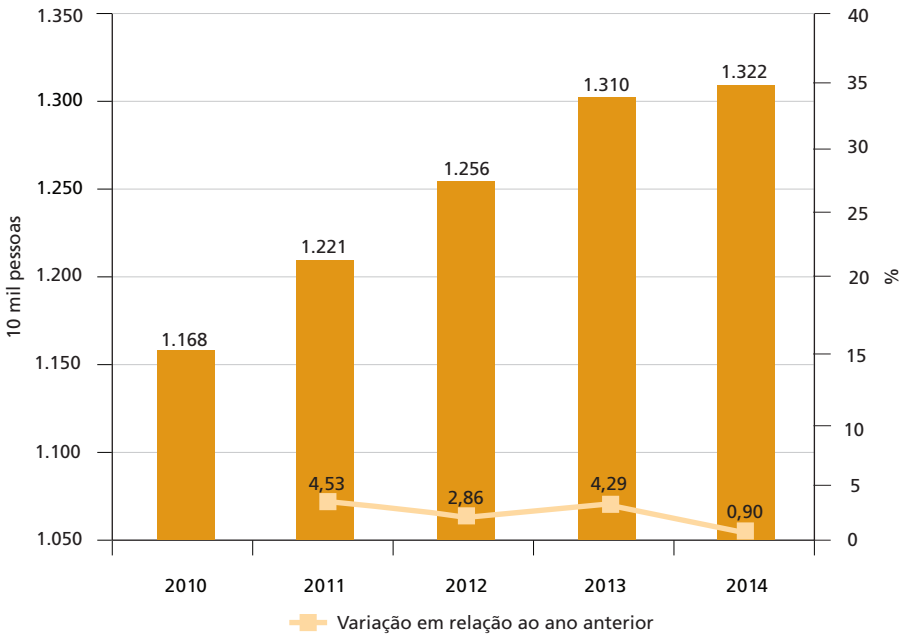
3.2 Emprego e produtividade

Em 2014, o emprego continuou crescendo, porém, em um ritmo decrescente em relação a 2013. Dos 772,5 milhões de empregados, 393,1 milhões são urbanos

(tendo sido verificado um acréscimo de 13,2 milhões em relação a 2013). O emprego rural constitui uma das especificidades do desenvolvimento chinês e, dentro deste, o emprego rural não agrícola gerado pelas empresas de cantão e povoado (*township and village enterprises*).[5] Segundo o Informe Anual 2015 de la Política China: "*La proporción entre los ingresos de los residentes urbanos y rurales disminuyó de 3,33:1 en 2009 a 3,03:1 en 2013. Y la pobreza rural pasó de 122 millones en 2011 a 82,5 millones en 2013*" (Observatorio de la Política China, 2015, p. 17).

De modo complementar, a produtividade global do trabalho tem-se incrementado constantemente, apresentando em 2014 um acréscimo de 7% em relação a 2013.

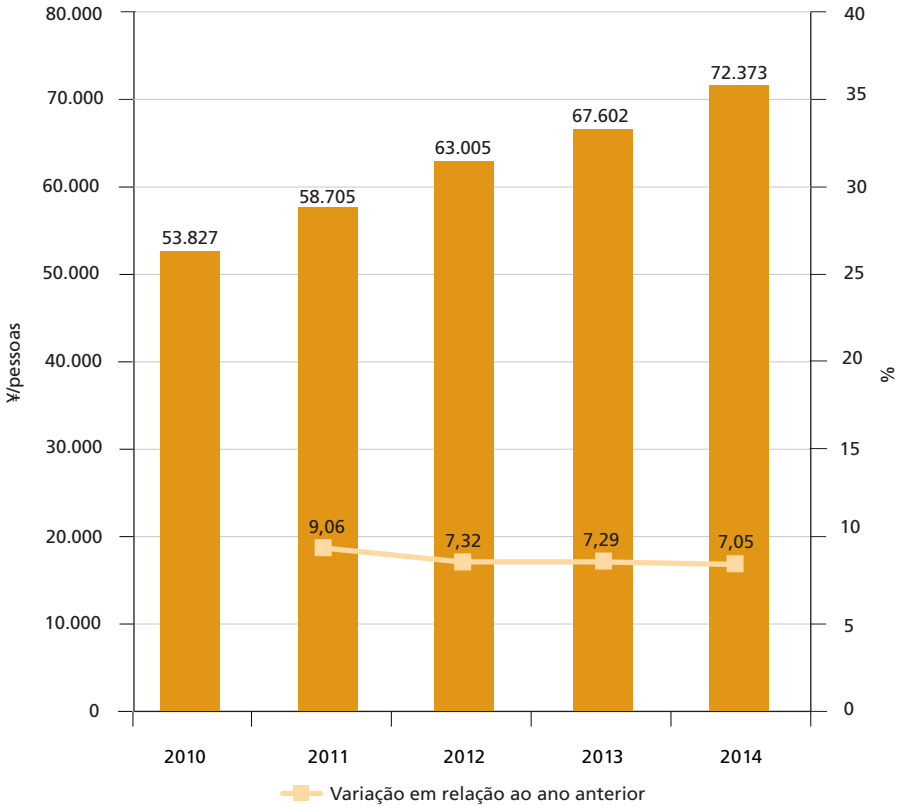
GRÁFICO 2
Crescimento do emprego em áreas urbanas (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

5. A este respeito, Jabbour (2012, p. 274), além de fazer uma boa defesa, em sua tese de doutoramento, da via de desenvolvimento chinesa, ressalta a importância das *townships and village enterprises* (TVE). Naughton (2007) afirma que a idade de ouro das TVE se deu entre 1978 e 1996; neste último ano empregavam 136 milhões de pessoas. Ver também Ash (*apud* Islam, 2009). A partir de 1997 as mudanças estruturais decorrentes das privatizações alteraram seu desempenho.

GRÁFICO 3
Produtividade global do trabalho (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

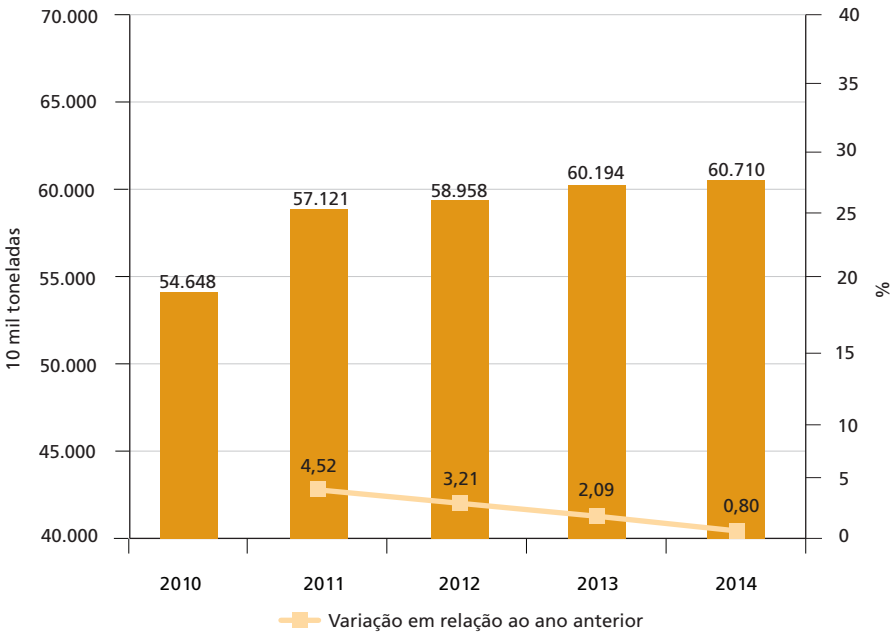
3.3 Produção agrícola

Em termos setoriais, a agricultura vem merecendo atenção com vistas a aumentar a produtividade, a variedade e a quantidade da produção agrícola. A dotação natural de terras e a enorme população rural não convergem para este objetivo, no entanto, os resultados têm sido muito importantes, ajudando a diminuir a pressão sobre a importação de alimentos. Entre as medidas de estímulo tem sido apontada sempre a liberalização para que os produtores e associados vendam nos mercados sua produção sem retenções estatais; no entanto, é também importante a aplicação orientada de tecnologia. Os resultados têm sido expressivos na produção de grãos e na produção animal, mas há também graves problemas que pairam sobre os processos produtivos domésticos referentes a contaminação, suspeitas de procedência dos produtos e corrupção.

Ao mesmo tempo, o desequilíbrio entre a produção doméstica de alimentos e de outras *commodities* industriais dependentes de recursos naturais e a demanda é responsável por uma parte consistente da estratégia internacional da China, envolvendo relações comerciais e considerações geopolíticas relativas a investimentos diretos no estrangeiro, ou seja, a carência interna induz ordenamentos específicos no cenário internacional, tendo a China como protagonista.

Na produção de grãos, houve importante crescimento entre 2010 e 2013, porém, em 2014, a produção apresentou discreto crescimento (passando de 60.194 para 60.710 milhões de toneladas).

GRÁFICO 4
Safra de grãos (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.4 Produção industrial

O ritmo de expansão da produção industrial, entre 2010 e 2014, apresentou contínua desaceleração, tendo sido mais acentuada entre 2010 e 2012 (de 12,6% para 7,9%). No último triênio, a desaceleração tem sido mais discreta (de 7,9% para 7,0%).

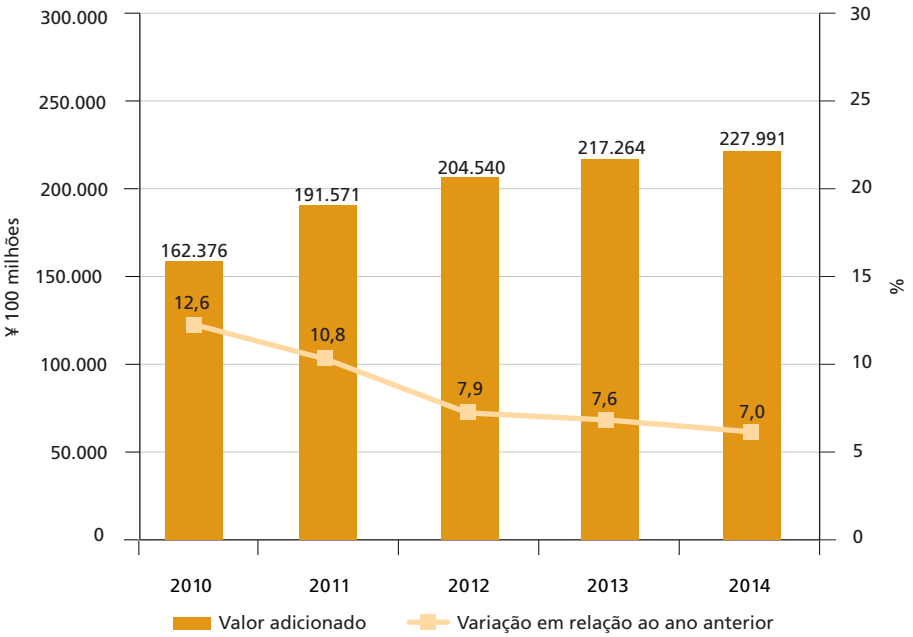
Em termos intrassetoriais, em 2014, a indústria de mineração cresceu 4,5%, a indústria manufatureira, 9,4%, e a indústria de produção de energia e abastecimento de água, 3,2%. Neste desempenho geral, os seguintes ramos podem ser destacados: indústria alimentar, 7,7%; indústria têxtil, 6,7%; máquinas e ferramentas de uso geral, 9,1%; máquinas e ferramentas para usos específicos, 6,9%; indústria automobilística, 11,8%; computadores, equipamentos para comunicações e outros equipamentos eletrônicos, 12,2%. A taxa de crescimento, em 2014, das seis maiores indústrias consumidoras de energia, foi de 7,5%.

Por sua vez, em 2014, a indústria manufatureira de alta tecnologia cresceu 12,3%. Também cresceu a capacidade de geração de energia elétrica (8,7%). Nesse campo, destaca-se o crescimento da energia originada por usinas nucleares (36,1%). Isolando um pouco os fatores que pesam sobre a tendência declinante (e o conhecimento da experiência brasileira de desaceleração cíclica ao longo do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, na segunda metade dos anos 1970), todos os desempenhos examinados ocorrem ainda a taxas robustas.

Considerado o universo das empresas industriais por tipo de propriedade, verifica-se que, em 2014: *i)* as empresas estatais e as *holdings* estatais cresceram 4,9%; *ii)* as empresas coletivas, 1,7%; *iii)* as sociedades anônimas, 9,7%; *iv)* as empresas de investidores estrangeiros (incluindo investidores de Hong Kong, Macau e Taiwan), 6,3%; e *v)* as empresas privadas, 10,2%. Dados mostram que a indústria cresce de modo integrado, comandada pelos setores e atores líderes (capital produtivo estatal e capital estrangeiro), e que existe uma forte integração e dependência produtiva e financeira de Hong Kong, Macau e Taiwan com a economia da China continental.

O governo chinês reconhece a importância estratégica da indústria de alta tecnologia e, para este fim, dedica de modo continuado recursos financeiros e humanos. Macedo (2012) faz uma análise abrangente da política industrial chinesa, seus desdobramentos em direção a novos patamares e as políticas mais específicas visando à produção endógena de progresso técnico. Braga, Oliveira e Wolf (2013) também discutem o crescente papel das indústrias de alta tecnologia e as intensivas em conhecimento e tecnologia dentro de um cenário maior de análise das grandes transformações e seus impactos no Brasil.

GRÁFICO 5
Valor adicionado e taxas de crescimento das empresas industriais (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

TABELA 2
China: produção total dos maiores produtos industriais e taxas de crescimento (2014)

Produtos	Quantidade	Produção	Variação em relação a 2013 (%)
Fiação	10 mil toneladas	3.379,2	5,6
Tecido	100 milhões de metros	893,7	-0,4
Fibras químicas	10 mil toneladas	4.389,8	5,5
Açúcar refinado	10 mil toneladas	1.642,7	3,1
Cigarros	100 milhões	26.098,5	1,9
Aparelhos de televisão	10 mil	14.128,9	10,9
Aparelhos de televisão LCD	10 mil	13.865,9	13,3
Geladeiras de uso doméstico	10 mil	8.796,1	-5,0
Aparelhos de ar condicionado	10 mil	14.463,3	10,7
Total de produção de energia primária	100 milhões de toneladas de carvão *standard* equivalente	36,0	0,5
Carvão	100 milhões de toneladas	38,7	-2,5
Óleo cru	100 milhões de toneladas	21.142,9	0,7
Gás natural	100 milhões de metros cúbicos	1.301,6	7,7

(Continua)

(Continuação)

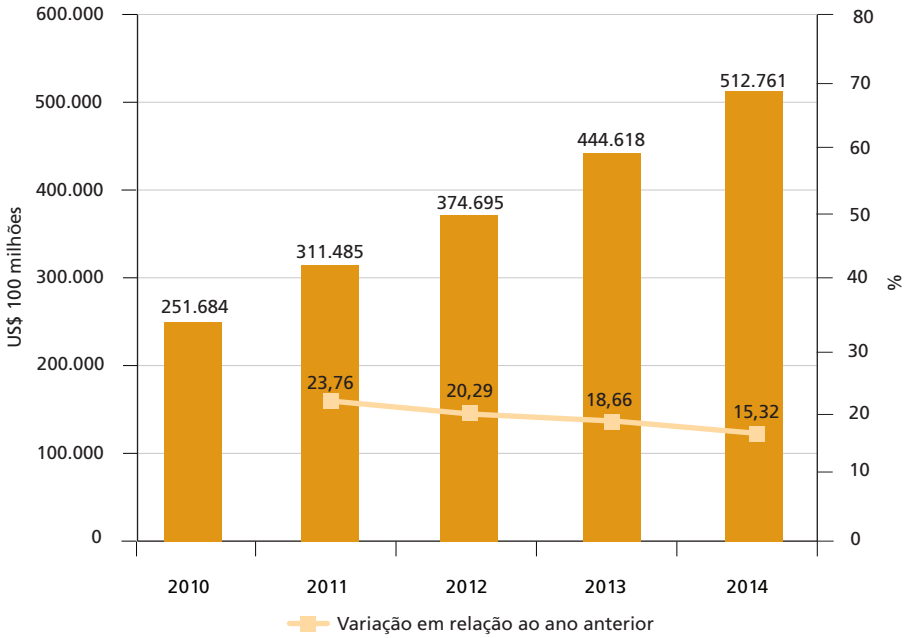
Produtos	Quantidade	Produção	Variação em relação a 2013 (%)
Eletricidade	100 milhões de quilowatts-hora	56.495,8	4,0
Energia térmica	100 milhões de quilowatts-hora	42.337,3	-0,3
Energia hídrica	100 milhões de quilowatts-hora	10.643,4	15,7
Energia nuclear	100 milhões de quilowatts-hora	1.325,4	18,8
Aço bruto	10 mil toneladas	82.269,8	1,2
Aço laminado	10 mil toneladas	112.557,2	4,0
Dez tipos de minérios não ferrosos	10 mil toneladas	4.380,1	7,4
Em cobre refinado	10 mil toneladas	764,4	15,0
Alumínio eletrolisado	10 mil toneladas	2.435,8	10,3
Óxido de alumínio	10 mil toneladas	4.777,3	7,3
Cimento	100 milhões de toneladas	24,8	2,3
Ácido sulfúrico (100%)	10 mil toneladas	8.846,3	8,5
Soda (freixo)	10 mil toneladas	2.514,2	3,4
Soda cáustica (100%)	10 mil toneladas	3.059,0	4,5
Etileno	10 mil toneladas	1.696,7	6,1
Fertilizantes químicos (100% equivalentes)	10 mil toneladas	6.887,2	-2,0
Equipamentos geradores de energia	10 mil quilowatts	15.053,0	6,0
Veículos a motor	10 mil	2.372,5	7,3
Automóveis	10 mil	1.248,3	3,1
Tratores grandes e médios	10 mil	64,4	-3,3
Circuitos integrados	100 milhões de peças	1.015,5	12,4
Circuitos integrados	10 mil linhas	3.123,1	15,7
Telefones celulares	10 mil	162.719,8	6,8
Microcomputadores	10 mil	35.079,6	-0,8

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.5 Investimentos em ativos fixos

A taxa de investimentos em ativos fixos apresentou, entre 2011 e 2014, tendência declinante, saindo de 23% para 15%. Em 2014, seis setores responderam por 83,3% do total e apresentaram uma taxa de crescimento de 18,3%: *i)* manufatura; *ii)* mercado imobiliário; *iii)* tratamento de água, meio ambiente e bens públicos; *iv)* transporte, estocagem e distribuição; *v)* produção e oferta de eletricidade, aquecimento, gás e água; e *vi)* comércio atacadista e varejista. Do total, os investimentos privados em ativos fixos representaram 64,1%, sendo excluídos dessa conta os investimentos realizados por pessoas ou famílias do meio rural.

GRÁFICO 6
Crescimento dos investimentos em ativos fixos (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

Segundo Kojima (2009 *apud* Islam, 2009, p. 109), há três principais atores a comandar investimentos neste campo: governos locais, desenvolvedores/incorporadoras e quatro bancos comerciais estatais (Agricultural Bank of China – ABC; People's Construction Bank of China – PCBC; Bank of China – BOC; Industrial and Commercial Bank of China – ICBC, chamados *big four*).

TABELA 3
Investimentos em ativos fixos (sem as famílias rurais) e taxas de crescimento por setor (2014)

Setor	Investimentos (¥ 100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
Total	**502.005**	**15,7**
Agricultura, silvicultura, pecuária e piscicultura	14.697	31,3
Mineração	14.681	0,7
Manufatura	166.918	13,5
Produção e oferta de eletricidade, calor, gás e água	22.916	17,1
Construção	4.450	27,2
Comércio atacadista e varejista	15.669	25,7

(Continua)

(Continuação)

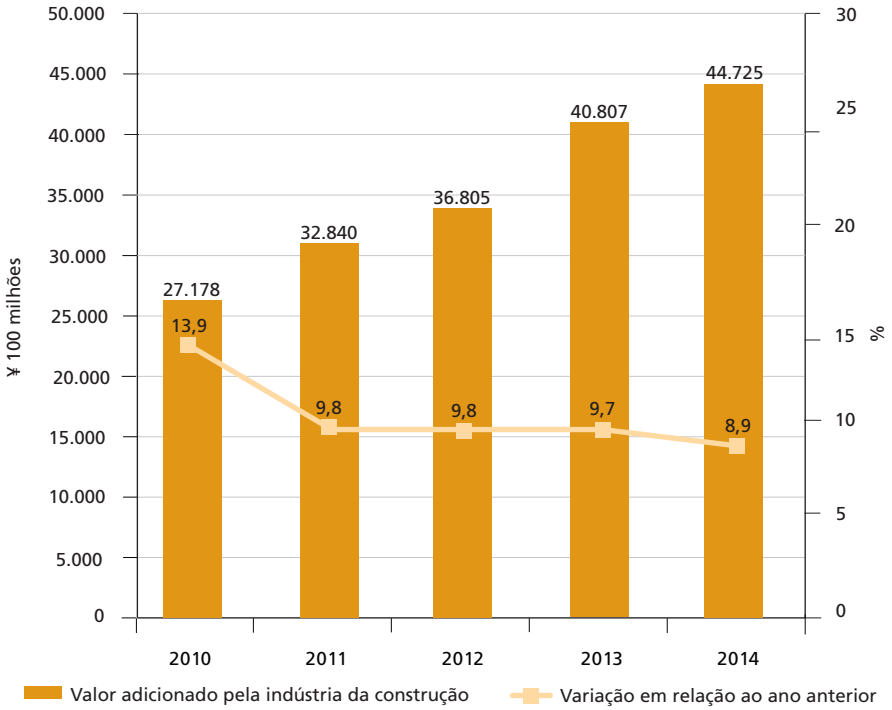
Setor	Investimentos (¥ 100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
Transporte, armazenagem e correio	42.984	18,6
Hospedagem e serviços de abastecimento	6.237	4,2
Transmissão de informações, serviços de computação e *software*	4.187	38,6
Bancos	1.360	10,5
Empreendimentos imobiliários	123.690	11,1
Leasing e serviços de negócios	7.970	36,2
Investigação científica e serviços técnicos	4.205	34,7
Conservação de água, meio ambiente e instalações da administração pública	46.274	23,6
Serviços a domicílio, manutenção e outros serviços	2.262	14,2
Educação	6.678	24,0
Saúde e serviços sociais	3.983	27,6
Cultura, esportes e entretenimento	6.192	18,9
Administração pública, seguridade social e organizações sociais	6.652	13,6

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development National Bureau of Statistics of China.

3.6 Setor da construção residencial e comercial

Neste ramo, que é um dos carros-chefes do crescimento, são visíveis as marcas da exuberância irracional alavancada por crédito farto, especialmente nos níveis locais. É comum observar, em cidades pequenas, nas suas periferias, fileiras de construções de prédios residenciais, sem se visualizar um plano de ocupação equivalente. Sabe-se, porém, que em outras oportunidades o governo central conseguiu sanear bancos com passivos irrecuperáveis e que, atualmente, endureceu sua posição pela disciplina fiscal e financeira dos governos locais. Embora superiores às taxas de crescimento globais da economia, as taxas de crescimento da construção descrevem, entre 2010 e 2014, um movimento de desaceleração. O início da construção de prédios residenciais e a oferta de prédios comerciais, no último ano, recuaram 14,4% e 7,6%, respectivamente, tendo sido registrado também um recuo de 2,6% nas hipotecas pessoais.

GRÁFICO 7
Valor adicionado e taxas de crescimento da indústria da construção (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

TABELA 4
Principais indicadores de desenvolvimento imobiliário (2014)

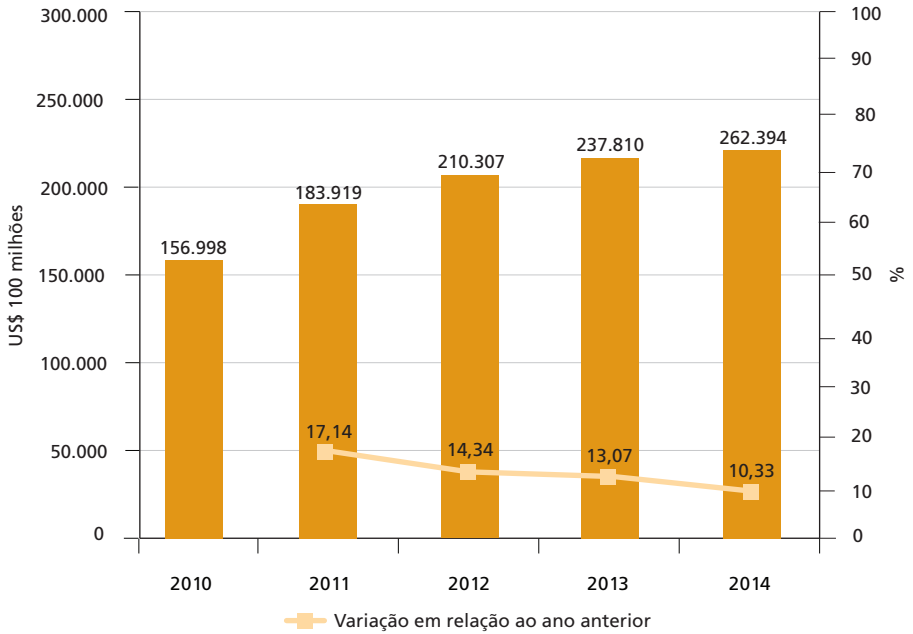
Item	Unidade	Quantidade	Variação em relação a 2013 (%)
Valor do investimento	¥ 100 milhões	95.036	10,5
Edificações residenciais	¥ 100 milhões	64.352	9,2
90 m² ou menos	¥ 100 milhões	20.335	4,6
Obras em construção	10.000 m²	726.482	9,2
Edificações residenciais	10.000 m²	515.096	5,9
Obras recém-começadas	10.000 m²	179.592	-10,7
Edificações residenciais	10.000 m²	124.877	-14,4
Obras completadas	10.000 m²	107.459	5,9
Edificações residenciais	10.000 m²	80.868	2,7
Vendas de edifícios	10.000 m²	120.649	-7,6
Edificações residenciais	10.000 m²	105.182	-9,1
Fontes de capital no ano	¥ 100 milhões	121.991	-0,1
Empréstimos domésticos	¥ 100 milhões	21.243	8,0
Hipotecas individuais	¥ 100 milhões	13.665	-2,6

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.7 Comércio doméstico

O comércio doméstico vem apresentando crescimento relativamente estável. As cidades dividiram com o campo uma expansão acima dos 10% entre 2013 e 2014 – 11,8% e 12,9%, respectivamente, do comércio varejista (gráfico 8). Vale destacar que, entre 2013 e 2014, a oferta de bens de consumo *on-line* cresceu 49,7%, reforçando a ideia de que esta modalidade mais e mais virá a ocupar um espaço relevante no comércio. Aponta-se que o comércio eletrônico pode suplantar a compra direta em grandes redes, por exemplo, pela possibilidade de amparar as decisões de compra em informações sobre procedência e qualidade dos produtos. Destaque-se o aumento expressivo dos serviços de correio e telecomunicações (19%).

GRÁFICO 8
Total de vendas a varejo de bens de consumo (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

Estima-se que os usuários de internet cheguem a 649 milhões de pessoas, dos quais 557 milhões possuem acesso móvel (com acréscimo, em 2014, de 56,72 milhões).

De modo complementar ao comércio doméstico, em termos de toneladas, em 2014 as cargas transportadas sofreram aumento de 7,1%. Por sua vez, o transporte de passageiros apresentou aumento de 3,9%, em número de pessoas. Também se verificou aumento de 10,7% no número de turistas domésticos.

TABELA 5
Tráfego de cargas por todos os meios de transporte e taxas de crescimento (2014)

Item	Quantidade	Volume	Variação em relação a 2013 (%)
Total de tráfego de cargas	100 milhões de toneladas	439,1	7,1
Ferrovias	100 milhões de toneladas	38,1	-3,9
Rodovias	100 milhões de toneladas	334,3	8,7
Hidrovias	100 milhões de toneladas	59,6	6,4
Aviação civil	10 mil toneladas	593,3	5,7
Canais	100 milhões de toneladas	6,9	5,2
Fluxos de cargas	100 milhões t/quilômetro	184.619,2	9,9
Ferrovias	100 milhões t/quilômetro	27.530,2	-5,6
Rodovias	100 milhões t/quilômetro	61.139,1	9,7
Hidrovias	100 milhões t/quilômetro	91.881,1	15,7
Aviação civil	100 milhões t/quilômetro	186,1	9,3
Canais	100 milhões t/quilômetro	3.882,7	10,9

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development National Bureau of Statistics of China.

TABELA 6
Tráfego de passageiros por todos os meios de transporte e taxas de crescimento (2014)

Item	Quantidade	Volume	Variação em relação a 2013 (%)
Tráfego total	100 milhões de pessoas	220,7	3,9
Ferrovias	100 milhões de pessoas	23,6	11,9
Rodovias	100 milhões de pessoas	190,5	2,8
Hidrovias	100 milhões de pessoas	2,6	12,3
Aviação civil	100 milhões de pessoas	3,9	10,6
Fluxo de tráfego	100 milhões de pessoas/quilômetro	29.994,2	8,8
Ferrovias	100 milhões de pessoas/quilômetro	11.604,8	9,5
Rodovias	100 milhões de pessoas/quilômetro	11.981,7	6,5
Hidrovias	100 milhões de pessoas/quilômetro	74,4	8,9
Aviação civil	100 milhões de pessoas/quilômetro	6.333,3	12,0

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.8 Relações econômicas externas

Em 2014, as exportações chinesas cresceram 4,9%; por sua vez, as importações caíram 0,6%. Em relação ao ano anterior, o saldo da balança comercial cresceu 45,9% e, desde 2010, 90,6%.

TABELA 7
Saldo da balança comercial chinesa e taxa de crescimento (2010-2014)

Ano	Valor (¥ 100 milhões)	Variação em relação ao ano anterior (%)
2010	12.323	-
2011	10.080	-8,1
2012	14.558	44,4
2013	16.094	10,5
2014	23.489	45,9

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.
Elaboração do autor.

Num período marcado pelas dificuldades e o baixo desempenho econômico das principais economias capitalistas, a *performance* chinesa em comércio exterior, além de impressionar, indica um fenômeno generalizado, entre os países que mantêm comércio com a China, de substituição da produção doméstica por produção importada deste país. Ao mesmo tempo, como já é sabido, a capacidade de sustentar esses resultados durante fases diferentes da economia mundial lhe dá estabilidade monetária e uma certa folga para realizar ajustes internos visando enfrentar a desaceleração do crescimento, especialmente direcionar a produção industrial para setores de alta tecnologia, abrindo novas fronteiras de acumulação.

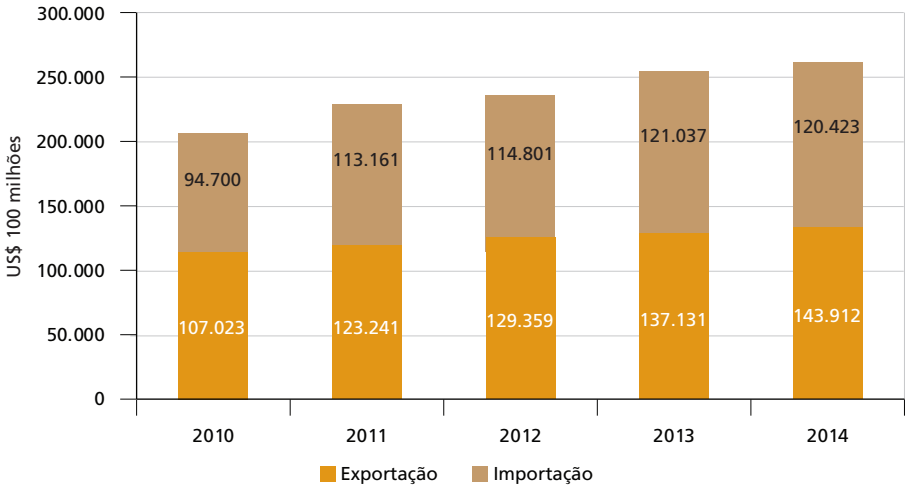
As exportações e importações de produtos de alta tecnologia sofreram um recuo, em 2014, de -1,0% e -2,2%, respectivamente. Entre os principais produtos da pauta de exportação, o setor de vestuário representa a principal rubrica, crescendo 4,2%; o de equipamentos de automação industrial e componentes informáticos recuou -0,1%; o de celulares e telefones para carros cresceu 20,2%; e o de aço laminado, 31,6%.

Na pauta de importações, destaca-se, em primeiro lugar, petróleo cru, com crescimento de 2,8% em 2014; em segundo lugar, minério de ferro, com um recuo de -12,8%; em terceiro lugar, material plástico, com crescimento de 4,0%; e, em quarto lugar, soja em grão, com crescimento de 5,0%. As importações chinesas de minério de ferro e de soja mostram uma "imagem de espelho" com relação às exportações brasileiras. A queda do minério de ferro aponta para uma diminuição no peso das grandes obras de infraestrutura, enquanto o aumento na soja, indica busca de melhoria na disponibilidade de alimentos (proteína vegetal) para a população, particularmente pelos seus impactos na pecuária. Isto pode explicar também a queda no transporte ferroviário verificada na tabela 5 em contraposição ao desempenho expressivo do transporte ferroviário de passageiros.

A pauta é dominada por *commodities* agrícolas e industriais. Essa dependência explica uma parte importante da estratégia de comércio exterior da China. Embora as importações de produtos mecânicos e eletrônicos, e os de alta tecnologia, ainda

sejam muito importantes, deve-se destacar o esforço da política industrial no sentido de substituir esses produtos que, no último ano, tiveram discreto crescimento de 0,7% e decréscimo de -2,2%. Nesta linha substitutiva, pode-se constatar o forte recuo da importação de óleos comestíveis e de petróleo e derivados refinados (-27,3% e -27,7%), indicando avanço na capacidade de refino e, portanto, a tentativa de endogenizar elos importantes das cadeias produtivas. Sem chegar a afetar os megassaldos comerciais, o país apresenta *deficit* na balança de serviços.

GRÁFICO 9
Importações e exportações de bens e serviços (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

TABELA 8
Valor total das importações e exportações de bens e taxas de crescimento (2014)

Item	Valor (¥ 100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
Total de importações e exportações de bens	**264.334**	**2,3**
Exportações	143.912	4,9
Não processadas	73.944	9,6
Processadas	54.320	1,8
Produtos mecânicos e eletrônicos	80.527	2,6
Produtos de alta e nova tecnologia	40.570	-1,0
Importações	120.423	-0,6
Não processadas	68.162	-1,0
Processadas	32.211	4,5
Produtos mecânicos e eletrônicos	52.509	0,7
Produtos de alta e nova tecnologia	33.876	-2,2
Saldo	23.489	–

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

TABELA 9
Principais produtos exportados em volume, valor e taxas de crescimento (2014)

Item	Quantidade	Volume	Variação em relação a 2013 (%)	Valor (¥ 100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
Carvão (incluindo lignito)	10 mil t	574	-23,5	43	-35,5
Aço laminado	10 mil t	9.378	50,5	4.350	31,6
Fios têxteis e artigos têxteis	–	–	–	6.888	3,8
Roupas e acessórios	–	–	–	11.445	4,2
Calçados	–	–	–	3.455	9,7
Móveis e componentes	–	–	–	3.195	-0,7
Máquinas automáticas para processamento de dados e componentes	10 mil unidades	191.836	2,6	11.159	-1,3
Aparelhos celulares e telefones para automóveis	10 mil unidades	131.199	10,6	7.085	20,2
Contêineres	10 mil unidades	302	12,1	553	13,0
Telas de cristal líquido	10 mil unidades	245.080	-25,0	1.952	-12,4
Veículos motorizados	10 mil unidades	90	-2,8	770	3,5

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

TABELA 10
Principais *commodities* importadas em volume, valor e taxas de crescimento (2014)

Item	Volume (10 mil t)	Variação em relação a 2013 (%)	Valor (¥ 100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
Cereais em grãos e farelo	1.951	33,8	382	20,7
Soja não processada	7.140	12,7	2.474	5,0
Óleo vegetal comestível	650	-19,7	364	-27,3
Minério de ferro e concentrado	93.251	13,8	5.748	-12,8
Óxido de alumínio	528	37,7	118	35,5
Carvão (incluído lignito)	29.122	-10,9	1.366	-24,4
Óleo cru	30.838	9,5	14.017	2,8
Produtos refinados de petróleo	3.000	-24,2	1.439	-27,7
Plásticos em forma primária	2.535	3,0	3.167	4,0
Celulose	1.796	6,6	741	4,9
Aço laminado	1.443	2,5	1.101	4,0
Cobre e ligas de cobre	483	7,4	2.188	0,8

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

Considerando os nove maiores países e regiões, exportadores e importadores da China, observa-se que os Estados Unidos e a União Europeia constituem os maiores parceiros. As exportações para a União Europeia aumentaram, em 2014,

8,3%, e, para os Estados Unidos, 6,4%, enquanto as importações aumentaram 9,7%, e 3,1%, respectivamente. Os números demonstram a importância estratégica desses mercados para os três parceiros, apontando para o fato de que a vinculação comercial constitui um forte argumento em favor de um prognóstico relativamente estável e negociável para a política monetária e cambial (da China). Desses países e conjunto de países, em 2014, Hong Kong e Japão diminuíram a demanda por exportações em -6,6% e -1,4%, respectivamente. Nesse mesmo ano, a China diminuiu as importações de Hong Kong (-21,5%), Índia (-4,6%), Taiwan (-3,9%) e Japão (-0,5%).

TABELA 11
Importações e exportações por maiores países e regiões e taxas de crescimento (2014)

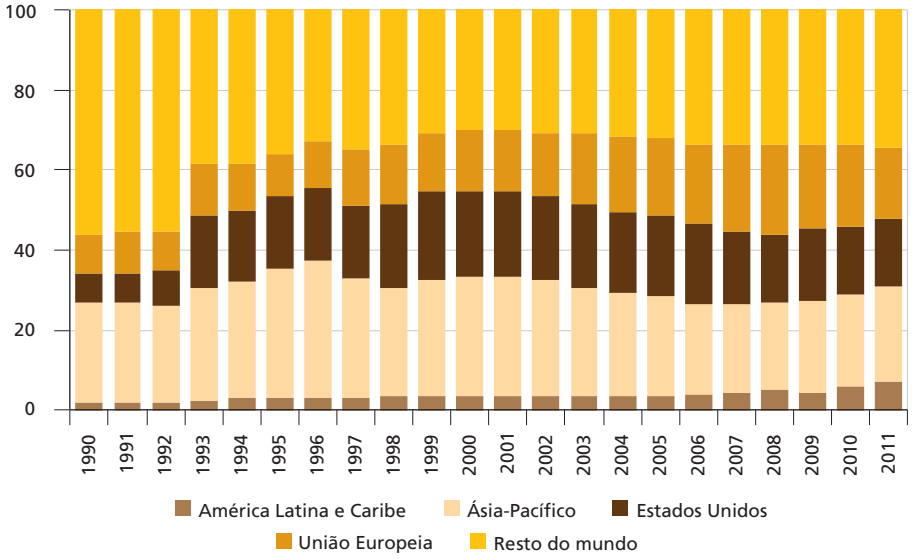
País ou região	Exportações (¥ 100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)	Importações (¥ 100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
União Europeia	22.787	8,3	15.031	9,7
Estados Unidos	24.328	6,4	9.764	3,1
Asean	16.712	10,3	12.794	3,3
Hong Kong	22.307	-6,6	792	-21,5
Japão	9.187	-1,4	10.027	-0,5
Coreia	6.162	8,9	11.677	2,8
Taiwan	2.843	12,7	9.337	-3,9
Rússia	3.297	7,2	2.555	3,7
Índia	3.331	10,7	1.005	-4,6

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.
Obs.: Asean – Associação de Nações do Sudeste Asiático.

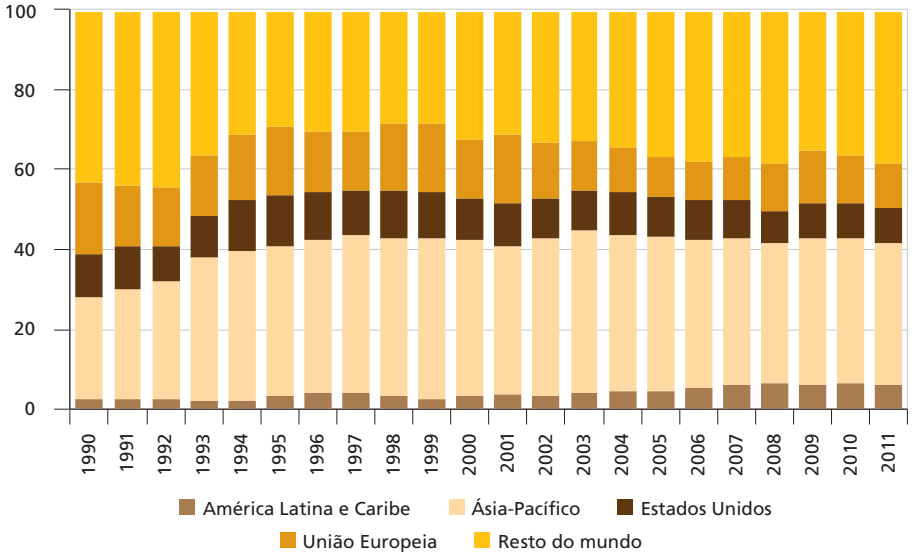
Ao mesmo tempo, olhando os nove maiores parceiros, verifica-se que os membros da Asean, Hong Kong, Japão, Coreia e Taiwan aparecem perfilados numa área de influência econômica crucial, onde cresce mais e mais o entrelaçamento produtivo, comercial e financeiro com a China e, também, a dependência dos humores desta. Observe-se que juntos representam mais da metade do comércio global chinês.

A América Latina tem uma participação muito baixa no comércio total da China, mesmo ganhando importância e apresentando as maiores taxas de crescimento enquanto mercado. Certamente, esta é uma das regiões do planeta onde as relações comerciais com o citado país oriental são mais assimétricas e afirmativas da condição periférica (gráfico 10).

GRÁFICO 10
Participação no comércio de parceiros selecionados (1990-2011)
10A – Exportações



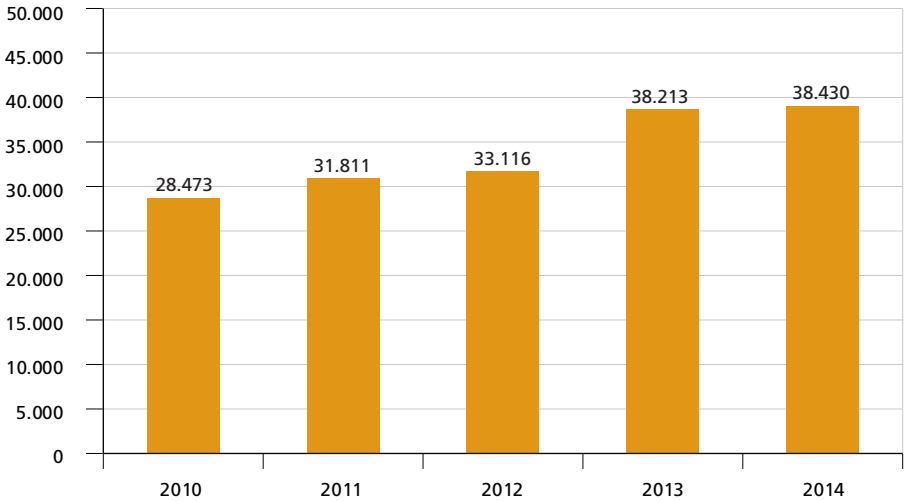
10B – Importações



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).
Obs.: Baseado no Sistema de Dados de Comércio das Nações Unidas (Comtrade).

Para fechar esta breve avaliação das relações externas, vale lembrar que, ao final de 2014, as reservas externas chinesas chegaram a 3,843 trilhões de dólares, tendo aumentado em 21,7 bilhões quando comparadas com o final de 2013, com uma ligeira apreciação cambial na ordem de 0,8%. Apesar dos seus valores absolutos expressivos, dados mais recentes apontam para uma queda nas reservas a partir de 2015.

GRÁFICO 11
Reservas externas (2010-2014)
(Em US$ 100 milhões)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.9 Investimentos diretos estrangeiros

Em 2014, a quantidade de empresas estrangeiras com investimentos em setores não financeiros apresentou um crescimento de 4,4%, os valores investidos chegaram a 119,6 bilhões de dólares e aumentaram 1,7%. Os maiores investimentos ocorreram em manufatura, investimentos imobiliários, *leasing* e serviços comerciais, e comércio atacado e varejo. No entanto, este último apresentou um recuo de -17,8% e, também, a manufatura em -12,3% em relação a 2013.

TABELA 12
Valor total do investimento direto estrangeiro em setores não financeiros e taxas de crescimento (2014)

Setor	Empresas	Variação em relação a 2013 (%)	Valor (US$100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
Agricultura, silvicultura, pecuária e piscicultura	719	-5,0	15,2	-15,4
Manufatura	5.178	-20,4	399,4	-12,3
Produção e oferta de eletricidade, gás e água	208	4,0	22,0	-9,3
Serviços de transporte, armazenagem, correio e telecomunicações	376	-6,2	44,6	5,7
Transmissão de informações, serviços de computação e *software*	981	23,2	27,6	-4,4
Comércio atacadista e varejista	7.978	8,6	94,6	-17,8
Empreendimentos imobiliários	446	-15,9	346,3	20,2
Leasing e serviços de negócios	3.963	18,0	124,9	20,5
Serviços a domicílio e outros serviços	181	9,0	7,2	9,3
Total	**23.778**	**4,4**	**1.195,6**	**1,7**

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.10 Investimentos chineses no exterior

Em 2014, os investimentos chineses no exterior atingiram 102,8 bilhões de dólares, representando um acréscimo de 14,1%. Em termos absolutos, os investimentos na exploração de minérios se destacam, embora tenham sofrido recuo de -4,1%. Caso sejam consideradas as carências decorrentes de sua geografia, é possível entender a importância estratégica do acesso, no exterior, à produção de minérios, alimentos, energia elétrica, gás e água. Observe-se que, em 2014, a China foi exportadora líquida de capitais.

TABELA 13
Valor total dos investimentos diretos chineses no estrangeiro e taxas de crescimento (2014)

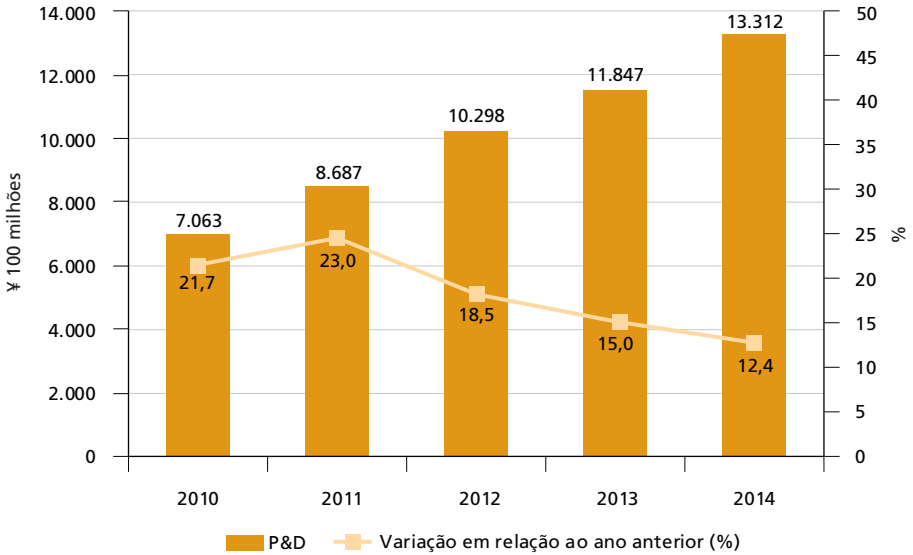
Setor	Investimentos diretos no estrangeiro (US$100 milhões)	Variação em relação a 2013 (%)
Agricultura, silvicultura, pecuária e piscicultura	17,4	19,2
Mineração	193,3	-4,1
Manufatura	69,6	-19,8
Produção e oferta de eletricidade, gás e água	18,4	36,3
Construção	70,2	7,5
Comércio atacadista e varejista	172,7	26,3
Serviços de transporte, armazenagem, correio e telecomunicações	29,3	17,2
Transmissão de informações, serviços de computação e *software*	17,0	100,0
Empreendimentos imobiliários	30,9	45,8
Leasing e serviços de negócios	372,5	26,5
Total	**1.028,9**	**14,1**

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.11 Gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D)

Desde 2011, esses gastos vêm aumentando a taxas declinantes. Neste ano, houve aumento de 23%, já em 2014, o aumento foi de 12,4%. O gasto total em, aproximadamente, 216,4 bilhões de dólares representa 2,09% do PIB. Embora venha crescendo de modo significativo, o número de patentes aprovadas ou em fase de aprovação ainda pode ser considerado baixo se comparado a outros países desenvolvidos, e muitos analistas apontam que os números são dominados por patentes insignificantes ou meramente adaptativas. De qualquer forma, a produção acadêmica e os centros de pesquisa vêm galgando espaço no cenário internacional, e algumas universidades já aparecem entre as melhor ranqueadas no mundo (Tinghua University, por exemplo). De modo geral, não têm sido poupados esforços no sentido de importar *expertise* e pesquisadores, e formar quadros no exterior.

GRÁFICO 12
Gastos em atividades de P&D (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

TABELA 14
Número de solicitações de patentes aceitas, autorizadas e em vigor e taxas de crescimento (2014)

Item	Patentes (10 mil)	Variação em relação a 2013 (%)
Patentes aceitas	236,1	-0,7
Domésticas	218,6	-1,0
Para novas invenções	92,8	12,5
Domésticas	79,0	13,9
Patentes autorizadas	130,3	-0,8
Domésticas	119,2	-1,5
Para novas invenções	23,3	12,3
Domésticas	15,8	14,1
Patentes em vigor ao final do ano	464,3	10,7
Domésticas	391,8	11,1
Para novas invenções	119,6	15,7
Domésticas	66,3	21,7

Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

3.12 Alguns comentários gerais

Os números apresentados são eloquentes e demonstram que a China, apesar do declínio da expansão, até agora está numa situação confortável no que se refere aos graus de manobra da política econômica e à estratégia de crescimento e mudança estrutural. A estabilidade, inclusive dos preços relativos, é consequência de políticas industriais e de comércio exterior que, para os tempos latino-americanos, já vão ficando longevas.

O processo de abertura, iniciado no final dos anos 1970, buscou desenvolver a estrutura industrial com participação do capital estrangeiro e, simultaneamente, inserir o país no cenário internacional, como grande exportador de produtos industriais. Os objetivos de mudança estrutural (desenvolvimento industrial) e inserção internacional foram atingidos num só golpe no espaço de quase quarenta anos. Os saldos da balança comercial e o investimento direto estrangeiro foram cruciais para driblar crises cambiais, estabilizar a taxa de câmbio e sustentar a demanda por importações, decorrente da dinâmica do processo de substituição de importações. Ao mesmo tempo, a mudança estrutural na indústria vai modificando a pauta de exportações, com elevação do peso relativo de bens de produção e de consumo com maior valor agregado.

Por sua vez, o padrão de financiamento que prevaleceu durante todo esse período é público e contrário ao endividamento externo. O poder econômico e político que acumula o Estado lhe permite praticar ativa repressão financeira

e manter sob controle os fluxos internacionais de capitais, evitando crises do balanço de pagamentos e fluxos de capitais de curto prazo.

De modo complementar, é interessante indagar como as características anteriores – de fortes controles e presença pública – poderão conviver com o desenvolvimento e o aprofundamento do mercado de capitais, e a possível eliminação de barreiras entre os diversos tipos de propriedade presentes na economia chinesa. Os chamados porta-vozes do mercado criticam as diversas intervenções no mercado de ações, mas, ao mesmo tempo, permitir o livre movimento de queda poderia consagrar as desconfianças nacionais e internacionais a respeito da dessa economia na atual conjuntura. *A fortiori*, para além das bolsas e dos mercados de capitais, interessa indagar como serão produzidos os alinhamentos de interesses entre os vários tipos de propriedade e empreendimentos – entre os diversos blocos de capital – num cenário duradouro de redução do crescimento mundial e de maior ênfase ao mercado interno e o consumo.

Os diferentes atores com capacidade de comando sobre o capital, à medida que seu patrimônio cresce, vão mudando suas expectativas sobre o futuro e, provavelmente, abandonando o ideário socialista. Não é preciso chegar ao nível dos interesses de prazo mais longo; os possíveis desalinhamentos podem explicitar-se com relação ao papel do capital estrangeiro ou, como já vem acontecendo desde o início, entre aqueles que pregam nas reformas uma liberação radical e os que pregam a prudência, o experimentalismo e o controle.

4 AS CONEXÕES DO DESENVOLVIMENTO CHINÊS: QUESTÕES SOBRE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA

Para todos aqueles que se formaram nas escolas de desenvolvimento latino-americanas, o estudo sobre a China e suas transformações é, no mínimo, instigante. De alguma forma, nessas escolas, seus aprendizes descobrem que a constituição de processos industriais endógenos e a incorporação de progresso técnico permitem agregar valor à riqueza produzida e, por esta via, reposicionar os países no cenário internacional, ajudando a romper as barreiras decorrentes da condição periférica. Maior capacidade endógena de acumulação permitiria estruturar melhor o mercado de trabalho e gerar empregos produtivos, base para poder produzir desdobramentos no campo da proteção social. Mas pouca atenção se dá, em geral, nessas escolas, ao estudo do Estado enquanto formação política organizada que reflete (e altera) a correlação de forças existente na sociedade e é, em muitos casos asiáticos, protagonista dos rumos do desenvolvimento seguidos por esses países.

Numa primeira aproximação, é possível afirmar que a via de desenvolvimento seguida pela China, desde o final dos anos 1970, reúne boa parte dos elementos considerados relevantes para a industrialização pelas escolas de desenvolvimento

latino-americanas: *i)* intencionalidade das políticas industriais; *ii)* geração endógena de progresso técnico; *iii)* abertura econômica inserida num projeto de desenvolvimento; *iv)* crédito direcionado; *v)* controle da conta-capital do balanço de pagamentos com restrições ao capital especulativo; e *vi)* uma política comercial externa orientada para produzir saldos elevados de qualidade e entrada de divisas (o que deu sustentação à estratégia).[6] Talvez escape a muitas dessas escolas que a experiência chinesa (única, como cada experiência) confirma os difíceis contornos entre Estado e mercado, já que pouco teria acontecido se não fosse a presença de um extenso setor produtivo estatal e um sistema de financiamento público (Carvalho, 2013).

Chamam a atenção dois aspectos do desenvolvimento chinês. Primeiro, a complexidade da estratégia, dada a capacidade de compor a via de desenvolvimento, por praticamente todas as políticas setoriais possíveis, de modo complementar e coordenado. Tudo precisava acontecer ao mesmo tempo: no cenário externo e no interno, envolvendo políticas macroeconômicas, políticas industriais, políticas financeiras e creditícias. O desenho e a gestão desse conjunto de intervenções couberam ao partido, bem como ao sistema de planejamento centralizado e a uma sofisticada área técnica treinada em universidades da China, dos Estados Unidos e da Europa. Segundo, a permanência das opções seguidas ao longo do tempo e, dentro desses parâmetros originalmente definidos no fim dos anos 1970, a produção de ajustes e a adaptação às questões que vão sendo colocadas pelo avanço material. Este traço do desenvolvimento chinês (talvez ancestral) está vinculado ao partido e a especificidades do regime político. Observe-se que o crescimento acelerado não significou necessariamente um "capitalismo selvagem" porque, gostando ou não, o forte controle exercido sobre a população evitou seu livre movimento e a formação de favelas. Isto não impediu a produção de novos pobres urbanos úteis às manufaturas globalizadas.

Não parece correto enveredar por duas qualificações frequentes dadas ao desenvolvimento chinês: uma que afirma que houve uma derrocada do socialismo e que as elites se curvaram ao capitalismo, e outra que se refere a um capitalismo de estado tecnoburocrático autoritário como expressão do modelo chinês, anulando o papel histórico do socialismo. Neste sentido, é recomendável, até prova em contrário, seguir a nomenclatura do governo que afirma tratar-se de um modelo de socialismo de mercado com características chinesas. Sua base socialista remete ao Estado e à dimensão do seu domínio sobre o capital produtivo, financeiro, sobre a terra e a população. Nomenclaturas à parte, o capital estrangeiro não parece ter-se assustado com a supremacia do Estado na trajetória do gigante

6. É importante citar, ainda, sob comando de Mao Tsé-Tung, a aproximação estratégica com os Estados Unidos e o encontro em Pequim com o presidente Nixon, em 1972, para debilitar o possível avanço soviético sobre o território chinês. Para um enfoque americano desta aproximação, ver Kissinger (2011).

e, muito menos, proferir teses aparentadas com a ideia de *crowding out*. Mas a questão central é que as características chinesas remetem à existência de um projeto de desenvolvimento nacional que, ao tempo que se renova, vai reforçando seus traços de permanência.[7]

Até os anos 1970, a China era uma formação socialista que, sob certo olhar econômico, poderia ser considerada periférica (Jabbour, 2012, p. 100). A maior parte da população vivia no campo em condições relativamente homogêneas de pobreza, e, apesar de unificado, o território e suas regiões apresentavam integração frágil em virtude do baixo desenvolvimento das forças produtivas. O país possuía alguma base industrial pesada (herdada do grande salto adiante) (Milaré e Dieguesb, 2012) e domínio sobre algumas cadeias na produção de armas, dotando suas forças militares de poderio bélico para proteger o território, embora sem autonomia tecnológica. Mesmo representando uma formação social diferente daquelas da periferia capitalista, tratava-se de um país de terceiro mundo, com a maior população do planeta, um extenso território e um PIB marcado pelo baixo valor agregado.

A partir do final da década de 1970, o país inicia uma série de mudanças profundas na sua via de desenvolvimento, abrindo espaço para o capital e os mercados, os quais vieram com reformas econômicas implementadas gradualmente e com extrema prudência. A química responsável por esta mudança de coordenadas foi produzida no interior do Partido Comunista e das forças armadas, por um grupo que se tornou hegemônico após a derrota da chamada gangue dos quatro e o fim da Revolução Cultural. Certamente, as decisões tomadas (o que fazer e o que não fazer), a combinação de gradualismo e experimentalismo, valiam-se de outras experiências internacionais, tais como a industrialização e a modernização do Japão e dos Tigres Asiáticos, o desmoronamento da União Soviética e dos países do Leste Europeu após medidas econômicas e políticas radicalmente executadas e, na visão sobre a produção, consumo de massa e modernização, os destinos do capitalismo americano.

Os caminhos seguidos pela China, após a década de 1970, buscaram superar as limitações impostas pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas. A industrialização e o passo atrás (Jabbour, 2012, p. 172) – o capital e os mercados – permitiriam melhorar e aumentar a riqueza produzida e alavancar processos distributivos mais eficazes, qualitativamente superiores, visando ao bem-estar da população. Não existem casos, pelo menos de países continentais, onde o desenvolvimento das forças produtivas, mediante a industrialização, não tenha ampliado e melhorado os padrões de distribuição em relação aos tempos

7. Jabbour (2012) analisa o desenvolvimento chinês conectando as reformas pós-Deng à necessidade de uma formação socialista desenvolver as forças produtivas com ampla participação do capital. Ver também Oliveira (2011).

pré-industriais. Deng Xiaoping colocou de modo muito claro o porquê dos novos caminhos: não havia como sustentar um regime que não conseguisse elevar de modo consistente o nível de vida do povo, encurralado no atraso econômico.

Seguindo uma linha gradualista persistente, através de reformas e abertura prudente, usando as zonas especiais como plataformas de experimentação (com destaque, em primeiro lugar, para as diversas formas de associação com o capital estrangeiro e os mecanismos de transferência de tecnologia), as transformações ocorreram de modo acelerado e sustentado pelo comando econômico do Estado.

A sociedade também mudou, suscitando novas questões e problemas cujas soluções podem vir a ser determinantes para a sobrevivência do regime socialista, num patamar inédito ou numa etapa superior (segundo os dirigentes chineses a etapa do socialismo primário – que prioriza o desenvolvimento das forças produtivas – se esgotaria pelos anos 2050). A trajetória chinesa, pelo menos desde 1949, faz renascer o velho debate sobre reforma ou revolução. Mao, durante a revolução cultural, de modo radical e simplista, tentou impor uma ética igualitária, sem riqueza, paradoxalmente próxima ao estilo de vida budista. Deng Xiaoping, em troca, propôs, para produzir uma profunda mudança estrutural, o gradualismo e o caminho das reformas. Mas, numa avaliação histórica, o reformismo produziu mudanças revolucionárias que aceleraram o tempo histórico pela intensa industrialização e urbanização geradas.

Apesar de ser membro dos BRICS,[8] grupo de países em desenvolvimento chamados emergentes, a China alcança, com seu PIB, o segundo lugar entre todos os países do planeta. Sob a ótica econômica, ela mantém relações ao estilo centro-periferia com todos os países em desenvolvimento, alguns desenvolvidos (por exemplo, Austrália), além dos outros membros dos BRICS; isto é, exporta produtos industrializados e importa *commodities* agrícolas e industriais. Caso a China consiga resolver os impasses entre a sustentação de uma indústria manufatureira, de baixos salários, com bons resultados no exterior e, de outro lado, a transição para uma estrutura industrial dominada endogenamente pela alta tecnologia, há boas chances de que, para muitos países, isto signifique desindustrialização e reprimarização, talvez definitivas.[9]

8. Bloco econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. China mantém uma postura ativa, tendo sido protagonista da criação de um banco de desenvolvimento do bloco e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. Uma boa forma de dar um sentido produtivo às enormes reservas acumuladas, seu ativismo financeiro interno pode desdobrar-se na política externa ajudando ou comandando a criação de agências de financiamento para o desenvolvimento. São as diversas facetas da trajetória do desenvolvimento: marcado agora pela exportação de capital.

9. Braga, Oliveira e Wolf (2013, p. 76) afirmam, focados no Brasil, que o "efeito China" obriga a rediscutir o conceito centro-periferia.

O tamanho da população chinesa e a rápida alteração de sua pirâmide demográfica[10] fazem desta nação um caso singular, com escalas difíceis de serem apreendidas pelos analistas. Por trás dessa mudança, encontram-se as transformações econômicas e sociais; mas, também, parte importante dessa complexa dinâmica é resultado de políticas regulatórias sobre o comportamento da população, com destaque para a regra do filho único e o sistema *hukou*.[11] Hoje crescem os temores sobre o impacto negativo do rápido envelhecimento dos indivíduos no mercado de trabalho, com redução da população ativa, em 2014, de -3,7% (Observatorio de la Política China, 2015). O governo vai progressivamente afrouxando a política do filho único, mas as famílias, tal qual nos países desenvolvidos, demonstram pouca propensão a ter mais filhos, por falta de tempo ou insegurança econômica, de modo que até agora a mudança demográfica parece irreversível.

Por sua vez, os fluxos migratórios em direção às cidades (em números inéditos na história da humanidade) não redundaram em formação de aglomerados urbanos carentes de serviços básicos e de políticas públicas, embora tenham sido determinantes para sustentar o padrão salarial baixo.[12] Neste sentido, a trajetória deste país difere, por exemplo, do que ocorreu no Brasil durante o chamado "milagre", em que as elevadas taxas de crescimento e urbanização vieram acompanhadas da formação de periferias urbanas e favelas totalmente à margem de saneamento, infraestrutura básica e políticas sociais (Reinoso, 2008). No entanto, o padrão de urbanização que se seguiu à industrialização na China foi também altamente concentrado, fazendo das megalópoles populosas centro de poder econômico nacional e regional, dando pouco espaço para o desenvolvimento autônomo de cidades médias.[13]

Com as transformações capitalistas em curso, em níveis inéditos de concentração e centralização do capital, numa formação socialista sob o comando do Partido Comunista, veio a elevação dos níveis de desigualdade, entre salários e lucros, no interior da estrutura salarial e entre o meio rural e o meio urbano (embora essa distância esteja diminuindo). Parte dos desafios que se colocam dizem respeito à tarefa de reduzir as distâncias sociais e assegurar as condições para a paz social e a longevidade do sistema.

---

10. Para uma discussão sobre as rápidas mudanças demográficas e o bônus demográfico na China, ver Peng (2009); e Lee, Qinjun e Syed (2013).

11. Sistema de registro de residência, limitador da mobilidade populacional. Originariamente, em 1958, seguia as diretrizes maoístas de produzir uma industrialização sem urbanização e, a partir de 1980, foi sendo alterado para regular os fluxos migratórios de mão de obra em direção às cidades. A esse respeito, ver Nabuco (2012).

12. Sobre a condição de vida e baixos salários de jovens trabalhadoras migrantes em diversas manufaturas, ver Chang (2010).

13. Tella (2013) analisa o processo de urbanização e renovação de Pequim a partir da Olimpíada de 2008. Naughton (2007, p. 22) apresenta as maiores cidades e suas respectivas áreas de influência. É necessário reconhecer, também, que há autores que enxergam nas cidades novas, fortes em serviços, importantes fontes para o crescimento do consumo.

Sabe-se que uma parte relevante dessa tarefa depende da qualidade dos postos de trabalho ofertados, e que o governo dirige seus esforços para transitar de uma etapa "*made in China*" para uma "*created in China*", ciente do esgotamento das indústrias intensivas em trabalho. Nas últimas décadas, as indústrias chinesas de alta tecnologia e intensivas em conhecimento e tecnologia ganharam espaço na economia mundial e chegaram a desbancar, em alguns casos, países como Estados Unidos e Alemanha.

Entretanto, apesar do progressivo esgotamento do papel dinâmico das indústrias intensivas em trabalho, elas ainda empregam milhares de trabalhadores que muito dificilmente poderão vir a ser empregados nas novas atividades de ponta. É certa, portanto, a necessidade de combinar, por bastante tempo, ainda, os dois tipos de atividades, o que, por sua vez, acabará consagrando uma divisão no mundo do trabalho, que freia ou bloqueia a mobilidade ascendente dos trabalhadores, principalmente, os da indústria intensiva em trabalho, afastando do horizonte sua transformação numa nova classe média, reino por excelência dos trabalhadores mais qualificados e melhor remunerados.

Não é trivial sincronizar temporalmente a transformação produtiva com o mundo do trabalho e, assim, enfrentar os dilemas decorrentes da introdução de inovações, com a consequente desqualificação ou eliminação de postos de trabalho menos produtivos e de bom desempenho global.

A elevação dos salários *pari passu* à elevação da produtividade enquanto tendência é uma das facetas da mudança estrutural ocasionada pela industrialização e seus avanços em direção a atividades de maior conteúdo tecnológico. O panorama demográfico tende a reforçar essa tendência. Observe-se que a elevação dos salários tende a afetar a competitividade de uma parte relevante das exportações atuais, jogando pressão sobre a taxa de câmbio, numa direção contrária ao que muitos no mundo desejam.

Estas questões relativas à elevação salarial e reversão das vantagens de um modelo de acumulação com mão de obra abundante são colocadas quando ainda a estrutura industrial chinesa é muito nova e tem bastante caminho para trilhar. A redução do crescimento poderá retardar os possíveis impasses a serem gerados (pelo próprio sucesso da via de desenvolvimento) (Kojima, 2009 *apud* Islam, 2009).

Por sua vez, a desigualdade, além de materializar-se em diferenças nos rendimentos, é um fenômeno que envolve o estudo dos modos como é constituída e apropriada a riqueza de determinados grupos ou segmentos sociais. No caso chinês, envolve a riqueza constituída a partir dos entrelaçamentos ou conexões entre indivíduos e grupos, membros da elite econômica e política – riqueza acumulada por membros do Partido Comunista e segmentos conectados

a eles via *guanxi*,[14] além do enriquecimento produzido, em grupos específicos, satélites do extenso capital estatal. De certa forma, os *lobbies* dos blocos de capital e das grandes empresas, apontados por Lenin, na etapa superior do capitalismo, são transfigurados, no socialismo de mercado chinês, em relações pessoais, de conhecimento e confiança, que conformam múltiplos círculos blindados de poder e dinheiro. (Olhando a China numa perspectiva histórica, esse *modus operandi* dos negócios apresenta traços de permanência muito anteriores ao socialismo de mercado.)

Ao mesmo tempo, em muitas experiências de desenvolvimento, acelerado ou não, por exemplo, nos chamados Tigres Asiáticos, nos Estados Unidos, no Brasil, no Japão, além da China, os grandes negócios vieram acompanhados de corrupção e de fronteiras tênues entre regras e acertos de conveniência nos âmbitos público e privado.[15] Entretanto, a longo prazo, a difusão e permanência dos comportamentos corruptos pode implodir qualquer sistema político e qualquer tentativa de construção de mercados, podendo paralisar economias. Considere-se que essas práticas ocorrem em estruturas concentradas, que elevam as barreiras à entrada e, levantando um tema clássico da economia, limitam a concorrência. A concentração e a burocratização (dos comportamentos corruptos) podem desestimular o progresso técnico e a reinvenção das sociedades mas, ao mesmo tempo, este é o "fio da navalha" daquelas formações onde se desenvolvem relações sociais permeadas pelo dinheiro e a acumulação.

A questão da desigualdade, decorrente do êxito na mudança estrutural, é crucial para avaliar historicamente se o mote socialismo de mercado não escondeu uma capitulação diante do capital (tese que, como já foi dito, por enquanto, deveria ser rejeitada). Só pelo caminho da igualdade, num novo patamar de riqueza e oportunidades para todos, o socialismo de mercado com características chinesas terá transitado para uma etapa superior, afastando do horizonte de debate a tese de que se trata de mais uma experiência de capitalismo autoritário.[16] A questão da igualdade envolve, portanto, a qualidade da sociedade salarial que está sendo construída em meio a graus elevadíssimos de concentração e centralização do capital numa economia em transição. Embora seja uma ilusão imaginar que possa existir controle social permanente sobre um processo de transição, pode-se observar que as políticas estatais procuram levar o país em direção a um ambiente econômico com maior protagonismo do mercado interno, do consumo, com elevação da renda interna e progresso técnico.

14. Para entender um pouco o *guanxi*, ver Schiavini, Scherer e Coronel (2012); e Gil (2015). Resumidamente, é o "quem você conhece" ou quais são as conexões sociais com autoridades e outros indivíduos por trás dos negócios que são realizados.

15. Osnos (2015) aborda a questão da corrupção na China e faz um contraponto com os Estados Unidos, o Japão e a Coreia.

16. Bell (2015) analisa a política meritocrática chinesa e a questão democrática.

Entretanto, a transição não permite claudicar naquilo que já parece obsoleto (que também é objeto de *upgrades* tecnológicos). Na China, a grande maioria das pessoas vive ainda com muito pouco, seja no meio rural, seja no meio urbano. A condição social pode inutilizá-los para o novo mundo em construção. O destino desses chineses é o desafio civilizatório que a via do desenvolvimento socialista tem pela frente.

Dando sequência a esse desafio, coloca-se não apenas a visão estratégica sobre a sociedade salarial em construção, mas, também, a natureza e as características das instituições e aparelhos de proteção social postos à disposição da sociedade. Nunca é demais lembrar que, muitas vezes, para os sócios do crescimento, o "bolo deve crescer antes de ser dividido", apostando no caráter socialmente progressista e automático das mudanças na estrutura econômica que viria a atenuar o sentido de urgência das políticas sociais.

As políticas sociais jogam um papel decisivo para encurtar as distâncias sociais, e, além disto, é difícil pensar que uma sociedade possa produzir resultados inovadores se não conta com boa educação, saúde e proteção, principalmente em relação à velhice.

O ponto central é o reconhecimento de que, apesar da acelerada mudança estrutural, a China não possui um Estado de bem-estar – chame-se hereticamente *welfare state* (WS), pois é criado por uma química específica do capitalismo do pós-Segunda Guerra.[17] Mas, justificando, o capital propõe uma sociedade salarial na China como parte do caminho de desenvolvimento das forças produtivas e da inclusão das massas. Falta-lhe, para deixar a condição de "em desenvolvimento" (além de elevar a renda *per capita*), um sistema amplo e profundo de proteção social. Ele deve responder à pergunta: o que faz o Estado chinês para encurtar o tempo histórico da desigualdade?

Cada campo das políticas sociais possui características específicas que, a cada momento, metabolizam os efeitos do progresso sobre a população. A questão do WS remete ao Estado intermediando as relações sociais de produção, principalmente entre o capital e o trabalho. Entendia-se então (nos anos 1950) que as políticas estatais eram cruciais para a paz social, e esta para a sustentação do padrão de acumulação. Entre os países capitalistas avançados, cada um encontrou seus caminhos, que resultavam das conexões entre a política, a democracia, a economia e as massas de trabalhadores e consumidores. Seu progressivo desenvolvimento, numa formação social socialista, pode ajudar a atenuar as contradições suscitadas

17. Ver Esping-Andersen (1990) sobre o WS e suas tipologias em vias de desenvolvimento capitalista. Entende-se agora que o WS é também uma das dimensões relevantes do Estado chinês, mas as tipologias existentes dificilmente darão conta do que acontece nesse país.

pela introdução de progresso técnico e pelo forte controle sobre a população. Sem dúvida, essa construção terá uma "cara chinesa".

De modo geral, a condição dos chineses "longevos" é boa, pois desde 1949 a educação e a saúde pública avançaram no caminho da universalização da cobertura, eliminando o analfabetismo, a miséria e a indigência, mas não a pobreza. Certamente, esse avanço esteve ligado à reforma agrária e maiores cuidados com os processos de trabalho. No entanto, as limitações da produção agrícola e a radicalização do "grande salto adiante" produziram grandes penúrias e fome na virada dos anos 1950 para os 1960.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi, de certa forma, pioneira ao revelar ao mundo dos sistemas nacionais de saúde a importância da medicina tradicional e dos médicos de "pés descalços" da China (o que foi depois replicado com êxito em países pobres). Esse patamar de saúde pública envolve procedimentos de baixa complexidade para problemas relativamente simples. Até 2008, a cobertura era muito baixa (15%). Em 2009, o governo fez uma reforma no sistema e estabeleceu a meta de 100% em 2020. Em 2014, a OMS escolheu a cidade de Beijing para lançar seu *Relatório da Saúde Mundial 2013*, orientando os países a fazer igual à China (que atingiu 95% de cobertura), no sentido de universalizar seus sistemas nacionais de saúde.

Porém, mesmo considerando o indiscutível avanço, parece que o sistema possui problemas internos: a conta das consultas e dos procedimentos adotados é dividida entre o governo e os usuários. Estes, com muita frequência, dada sua pequena renda, quando enfrentam doenças mais graves, são obrigados a endividar-se e pioram sua condição de pobreza. Há relatos de pessoas que não receberam tratamento enquanto não pagaram o valor da consulta. O governo estabeleceu subsídios para as famílias mais pobres; mas, quando aumenta a complexidade da doença e do tratamento, eles se tornam insuficientes.

Uma das questões mais sérias é que o envelhecimento populacional vai progressivamente tornando os cuidados de saúde mais caros. O sistema público pode avançar por décadas, depois da revolução, em 1949, com tratamentos relativamente simples, usando a medicina tradicional chinesa. À medida que se acentuou a trilha da industrialização e da urbanização, e a pirâmide demográfica foi se alterando, esse sistema, ainda útil, foi ficando sem ferramentas para atender as novas demandas. Adicionalmente, os chineses sabem que têm que colocar algum dinheiro em um envelope para ser entregue ao médico que irá cuidar do paciente (Chan, 2006; Zanella, 2013; Beech, 2013).

Já o sistema educacional chinês é marcado pelo rigor – exames nacionais para filtrar a progressão a novos níveis, marcada por seu caráter meritocrático –, apresentando características similares aos processos seletivos que regulavam a

formação e admissão de funcionários públicos em diversas dinastias até o século XIX. A grande maioria das famílias com filhos únicos percebe hoje que ter um filho na universidade é abrir uma possibilidade para a mobilidade social (embora haja um número elevado de desempregados universitários); há relatos de famílias que programam a ascensão de seus filhos desde seus quatro anos de idade.

As rotinas exigidas pelo sistema de exames pressionam demasiadamente os jovens e induzem seu envelhecimento precoce diante de práticas disciplinadoras que não necessariamente produzem as habilidades mais interessantes para a inovação. Esta férrea disciplina envolve repetição e memorização, nem sempre valorizando a especulação e o trabalho em grupo, tão importantes para os *insights* criativos. As autoridades percebem essas questões e tentam produzir respostas. O ponto é que, mais e mais, a ascensão no sistema passa a estar correlacionada com a renda das famílias, o que não significa que o sistema educacional não atinja a grande maioria dos indivíduos, mas, destes, provavelmente só uma minoria irá atingir o topo do sistema educacional – os que não passarem terão de enfrentar a odisseia dos empregos mal remunerados e extenuantes.

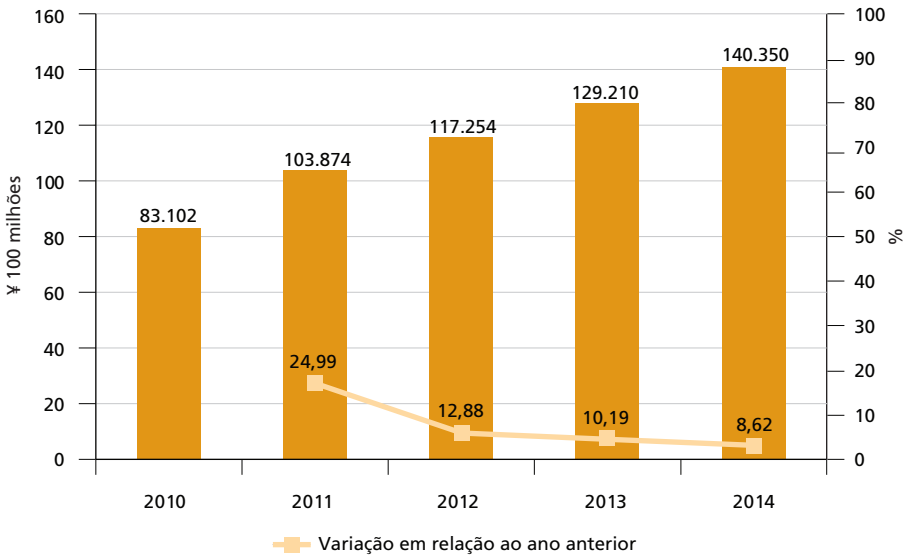
É importante destacar que algumas questões de segurança típicas, que se colocam para cidadãos no Brasil ou na Índia, não se colocam na China. Sua enorme população não produz os níveis de violência e criminalidade produzidos em outros países, desenvolvidos ou não, com menor número de habitantes. A questão, então, diz respeito, ao reforço do papel da grande maioria como indivíduos ativos saudáveis, com poder de compra e gozo do tempo livre.

Se for construído, esse estado social dará realmente uma "cara chinesa" ao socialismo e, dada a sua dimensão, haverá poucos precedentes internacionais, basta ver as dificuldades do presidente Barak Obama para implantar nos Estados Unidos um seguro de saúde para todos, ou as enormes dificuldades e anacronismos enfrentados no Brasil para a implantação de um Estado de bem-estar coerente com a Constituição.

O sistema financeiro público e as empresas estatais chinesas constituem canais determinantes para os investimentos públicos. É possível afirmar que as receitas do orçamento fiscal não são tão pressionadas, como em outros países, no sentido de sustentar os investimentos de natureza econômica, potencializando sua utilização para o bem-estar social.[18] O gráfico 13 mostra o crescimento sustentado, mas, como quase todos os indicadores aqui mostrados, a taxas declinantes, da receita fiscal desde 2010 até 2014.

18. Medeiros (2013, p. 468) aponta a passagem, a partir dos anos 1980, de um sistema centrado no orçamento e na poupança pública para um sistema centrado no crédito.

GRÁFICO 13
Receita pública (2010-2014)



Fonte: Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2014 National Economic and Social Development. National Bureau of Statistics of China.

A construção de um sistema de proteção público-privado, talvez hoje um caminho mais cômodo ou de menor resistência, pode a longo prazo vir a constituir-se num corpo estranho para as pretensões socialistas do partido. A privatização de parte dos sistemas de saúde e educação pode levar os ricos e a classe média a novos patamares de bem-estar, mas, também, consagrar desigualdades, fechando possibilidades de acesso para a grande massa, aliás, como já vem ocorrendo. Esse risco, inerente à filosofia dos bens semipúblicos, deve ser suplantado por um sistema público que, em quantidade e qualidade, atenda à massa e, assim, crie os parâmetros para a concessão dos serviços públicos ao setor privado. No entanto, é necessário pontuar que o rápido envelhecimento populacional e o padrão salarial atual jogam contra a formação de fundos de pensão, tanto públicos como privados, já que o tempo para capitalizar os depósitos tende a se encurtar rapidamente.

Com uma população imensa, não há dúvidas quanto à capacidade de formar uma elite ilustrada, numerosa para qualquer padrão internacional incluindo alguns milhões de integrantes do partido, capaz de conduzir e alavancar um vigoroso desenvolvimento. O que se discute aqui é a questão salarial e um sistema de WS para a grande massa, indagando, no fundo, sobre a capacidade de uma formação socialista trilhar um caminho civilizatório.

A combinação desses caminhos como principais vetores da estratégia de desenvolvimento, num cenário bastante sombrio para a economia mundial, e com a queda pela metade das taxas de crescimento, não é trivial, pois passa pela percepção dos membros do partido sobre o modo de regular e planejar os rumos da economia e da sociedade. Talvez seja utópico imaginar que um regime político seja capaz de assumir publicamente essas duas questões como eixos do desenvolvimento. As relações sociais introduzidas pelo capital e os mercados definem um amplo terreno de tensões entre salários e lucros; a riqueza cria raízes e fortes grupos de interesse. E, como diz Evan Osnos: "o dinheiro cria ambição".

Ao mesmo tempo, é possível acreditar que a desigualdade não resolvida tende a potencializar o uso da força. Agregue-se a este fator primário a busca individual por riqueza e o mundo do dinheiro que, de modo diferente nos diversos segmentos sociais, pode vir a apagar do DNA da população qualquer tendência a aprofundar o socialismo e o igualitarismo. A possível reversão do crescimento acelerado para um novo patamar de normalidade, como em outras experiências, implica menor entrega de resultados à sociedade e elevação das pressões políticas dos múltiplos grupos de interesse e setores afetados pela nova trajetória. Neste sentido, os mecanismos de dominação e controle terão que ser reinventados para evitar que se repitam os episódios de Tiannamen Square, em 1989, e, agora, com maior exposição no cenário internacional, portanto, com menores chances de reprimir militarmente as possíveis revoltas. Resumidamente, a nova normalidade pode significar um maior aperto político que, por sua vez, poderá distanciar os quadros dominantes da nova sociedade chinesa.

De qualquer maneira, é certo que o sucesso das escolhas chinesas está vinculado a um contínuo controle sobre a massa e o desenvolvimento de suas ambições. Nesse ponto, é ilustrativo o esforço quixotesco (e de validade conjuntural) das autoridades de filtrar os conteúdos e os acessos à internet (segundo os dirigentes do Partido Comunista, uma questão de segurança), que bem poderia ser comparado, num país que busca a fronteira tecnológica, à tentativa de segurar água com as mãos. Segundo Jank (2015, p. 18), "Basta dizer que o valor de vendas *online* da China (US$ 620 bilhões) já supera a soma dos valores dos Estados Unidos (US$ 380 bilhões) e da Europa (US$ 228 bilhões)".

A essa discussão voltada para o futuro, a partir das atuais tendências, devem-se somar a questão ambiental e o andar das políticas públicas orientadas a enfrentar as consequências do metabolismo industrial.[19] Apesar do seu enorme território, como já dito, parte importante deste é inóspita para a agricultura e pobre em alguns recursos naturais vitais, como, por exemplo, água. Além disso,

19. A esse respeito, ver Observatorio de la Política China (2015, p. 18).

há estudos do governo que indicam que um percentual importante das terras agriculturáveis está contaminada.

A carência de água faz com que cidades como Beijing sejam dependentes de fontes localizadas a milhares de quilômetros de distância. O governo chinês inaugurou, em 2014, um canal de 1.200 km para levar água do rio Yang Tse às cidades e províncias localizadas ao norte do país, entre as quais, Beijing e Tianjin (em acelerado processo de metropolização e pressão hídrica numa região árida). Esse projeto foi idealizado por Mao Tsé Tung, em 1952, retardado por décadas, dada sua complexidade técnica e custo, hoje estimado em mais de 80 bilhões de dólares. Ainda estão sendo construídos mais dois canais de transposição de tamanho equivalente, que irão captar água do médio e alto rio Yang Tse, para outras regiões ao norte, a previsão é de que as obras estejam concluídas em 2050 (Água..., 2014).

Nesse quadro, inseridos num meio ambiente não muito generoso em terra agriculturável e alguns recursos naturais, os processos industriais típicos da Segunda Revolução Industrial, que foram estruturados ao longo das últimas décadas, implicaram intensa instalação de indústrias sujas, dependentes de combustíveis fósseis. Ao mesmo tempo, a matriz energética responsável pela produção de energia elétrica, para atender indústria e cidades em acelerada expansão, é fortemente dependente de usinas termoelétricas movidas a carvão mineral.[20] A China ocupa o primeiro lugar, entre todas as nações, com metabolismo mais acelerado e maior emissão de gás carbônico; ela é também produtora e grande importadora mundial de petróleo.

A cidade de Beijing com frequência sofre as consequências, com uma fumaça que chega a invadir o interior do seu enorme aeroporto, deixando-o com uma luz amarelada. São dias sem aulas, com recomendação para não sair de casa. Ao mesmo tempo, a contaminação faz com que, na capital e em muitas cidades, não se beba água da torneira, por conter minerais pesados, imunes aos filtros. Somem-se casos e mais casos de intoxicação por consumo de alimentos contaminados e estatísticas que apontam a existência de mais de 300 milhões de chineses que padecem ou padeceram de alguma doença decorrente disto. Este quadro gera enormes conflitos internos – porque a população se revolta e não hesita em ir à rua – e, seguramente, elevam a pressão internacional para que seja revertido o forte impacto ambiental do desenvolvimento chinês.

Para além dos resultados possíveis da conferência mundial sobre o clima em Paris, no final do ano de 2015, é importante apontar que o governo tem consciência dos problemas ambientais e que, na esteira da transição tecnológica da

20. Mencione-se a importância do acordo com a Rússia para fornecimento de gás natural, que contribui para limpar a matriz energética chinesa.

indústria, vai tentando implantar distritos industriais com novo perfil ambiental, talvez, em escalas inéditas no mundo, ou estabelecendo punições e multas a empresas poluidoras.

Além disso, e de forma não diferente do que ocorreu nos países desenvolvidos, o sucesso da transição tecnológica interna terá como contrapartida um deslocamento das indústrias sujas para outras regiões do mundo, nunca é demais lembrar que parte importante da estratégia internacional da China envolve o acesso a países periféricos, ricos em recursos naturais, produtores de *commodities* agrícolas ou industriais.

O tamanho da população chinesa e os rumos de seu desenvolvimento certamente envolvem uma dimensão planetária. Caso os chineses enveredem definitivamente por um estilo similar ao americano, em termos de padrões de consumo, e subordinados à cultura do automóvel, haverá muitos motivos para se preocupar. Paradoxalmente, numa sociedade que é revolucionada pela instalação da produção e consumo de massa, para sorte do planeta, há fortes restrições governamentais para aquisição de automóveis. Neste sentido, ambiental e planetário, não deixa de aliviar a percepção de que o gigante desacelera sua expansão quando ainda o crédito ao consumo não atingiu todo o seu potencial.

Por último, este *tour* de questões para o futuro da China deve abordar de modo muito sintético a inserção internacional do país.[21] Apesar do seu já enorme mercado interno, a economia chinesa se encontra ligada aos rumos da economia internacional. Esta ligação indica que o desenvolvimento chinês resulta também de um determinado arranjo, forma de relacionamento bem-sucedido com empresas e governos estrangeiros. Neste sentido, apesar de poderosa, a economia chinesa longe está de poder ser considerada autossuficiente. Seu vigor industrial, dos últimos trinta anos, nasceu internacionalizado, dependente de capital, tecnologia e recursos naturais estrangeiros.

O resultado do seu esforço exportador tem gerado um nível de reservas em dólares e títulos americanos de mais de 1 trilhão de dólares – quantia capaz de levantar dúvidas sobre o cenário que se abriria a partir de uma elevação progressiva da taxa de juros americana, principalmente sob a tutela dos candidatos republicanos atuais. Novamente, o nível de reservas outorga à China boa margem de manobra cambial, a não ser que uma possível estagnação mundial, de longa duração, se encarregue de pulverizar seus saldos comerciais.

A incerteza internacional indica pessimismo e, certamente, a cobrança à China de maior protagonismo nas instituições multilaterais. Seu comportamento de progressivo avanço é cauteloso, e voltado a produzir, principalmente, bons

21. Para uma visão sintética das questões internacionais mais prementes, ver Observatorio de la Política China (2015, p. 24).

resultados comerciais. Seu aparente desinteresse em disputar hegemonias políticas e militares já existentes no capitalismo ocidental é, provavelmente, uma precaução e uma artimanha para que as relações econômicas não deixem de evoluir apesar das profundas diferenças políticas – *vide* o distanciamento com Cuba.

Mas essa atitude, de um país que se autoproclama em desenvolvimento, deve ser aquilatada numa perspectiva histórica. Até a primeira Revolução Industrial, a China era um país fechado, sem tradição naval, que, deliberadamente, por ordem de um imperador no século XVII, destruiu sua incipiente e razoável frota de embarcações. Seus imperadores, em geral, se opunham a expedições externas. Esta autossuficiência foi rompida em 1842 (Tratado de Nanquim), a fórceps, quando sucessivamente várias potências europeias, entre as quais, Inglaterra e França, abriram e ocuparam seus principais portos, sem, contudo, chegar a dominar o país, como o fez o Japão nos anos 1930 e 1940. A esta turma, somaram-se outros que exigiam os mesmos direitos comerciais (Senise, 2008, p. 123). Além disso, desde, pelo menos, os anos 1950 os Estados Unidos, a partir do seu domínio hegemônico da bacia do Pacífico, têm desempenhado um papel militar crucial para impedir que a China incorpore definitivamente ao seu domínio a ilha de Taiwan (já integrada econômica e financeiramente ao mercado chinês).

A China teve guerras e atritos com todos os seus vizinhos de fronteira, com gravidade variada, mas superados. Os pontos nevrálgicos que mais preocupam, e exigem das relações bilaterais, encontram-se na ilha de Taiwan e envolvem os Estados Unidos e as disputas por um pequeno arquipélago com o Japão. Recentemente, o presidente chinês, Xi Jinping, afirmou que a segurança da Ásia é assunto dos asiáticos e "não se constrói com alianças militares frente a terceiros". O país lutará para exercer seu predomínio regional e, neste sentido, seu principal antagonista são os Estados Unidos. Metade do seu comércio ocorre com os países integrantes da Asean juntamente com Japão, Taiwan, Hong Kong e Coreia.

Os projetos bilionários das novas rotas marítima e terrestre da seda (em aliança com a Rússia) são considerados uma resposta à postura americana na área do Pacífico. Entretanto, suas relações com a Rússia, desde a época de Mao, têm tido altos e baixos. Uma das razões para a guinada em direção aos Estados Unidos, na segunda metade dos anos 1970, era a crença de que a então União Soviética estaria prestes a invadir o território chinês.

Existem questões políticas graves com o Tibete. Esta região autônoma, juntamente com a província de Xinjiang, no seu entorno, apresentaram em 2014 taxas de crescimento acima dos 10% (Observatorio de la Política China, 2015, p. 11), indicando uma estratégia de elevar os investimentos em infraestrutura e a presença do Estado pela via econômica, para debilitar os impulsos autonomistas regionais.

Estrategicamente, a China desempenha um papel importante na complicada relação entre as Coreias. O regime do norte pratica um estilo radical, no fio da navalha, de uso não pacífico da indústria nuclear numa orientação nacional para a guerra, como um tipo de "cão de guarda" que, junto à sua utilidade, tende a criar-lhe problemas no cenário diplomático internacional.

Por último, é interessante notar que, apesar da sua intensidade, o avanço chinês nas economias latino-americanas tenderá a ficar restrito a este campo, sem confrontar a influência geopolítica dos Estados Unidos. Neste sentido, o avanço chinês na África, com questões nacionais menos consolidadas, parece ser um pouco diferente, talvez menos comercial e mais territorialista.

No curto prazo, não parece possível acreditar que a China irá assumir uma postura territorial agressiva ao estilo, por exemplo, daquela adotada pelos Estados Unidos nos mandatos dos presidentes Reagan e Bush, a não ser em territórios próximos à sua área de fronteiras.

5 CONCLUSÕES

Este texto procurou mostrar que, em consequência das aceleradas e profundas transformações econômicas e sociais ocorridas na China, após a década de 1970, surge uma série de problemas e desafios de difícil prognóstico. A transição no campo econômico se traduz na implantação e difusão de uma matriz indutora de crescimento endógeno, marcada pela inovação e a alta tecnologia. Num cenário mundial sombrio, é uma resposta ao esgotamento de um determinado tipo de indústria, tanto no que diz respeito à sua inserção internacional quanto à sua capacidade de dar respostas internas à altura das impressionantes mudanças demográficas com precoce envelhecimento populacional.

Mas esse país longevo sabe viver de transição em transição, pelo menos desde o tratado de Nanquim, independentemente do sucesso ou insucesso da nova estratégia de crescimento.

A concentração de renda e riqueza, a enorme quantidade de população rural, pode tornar-se um depósito de velhos, os efeitos da riqueza capitalista, nas formas de sociabilidade, as possibilidades de continuar praticando uma via de desenvolvimento com forte controle da massa, a corrupção e os mecanismos de punição e controle, a diminuição dos impactos ambientais do desenvolvimento e seu crescente protagonismo internacional, mais do que merecer conclusões estabelecem linhas de acompanhamento e pesquisa para o grupo de estudos Brasil-China do Departamento de Economia da UFPR.

No plano político, em vez de enveredar por valores e modelos universais de democracia, preferiu-se colocar a questão da capacidade de reinvenção do regime,

de modo paradoxalmente similar ao que as múltiplas dinastias fizeram ao longo dos séculos. Mas não é descabido imaginar que a velocidade com que o Estado consiga entregar respostas e construir um inédito WS determinará o grau com o qual continuará a ser usada a sua força para controlar a massa.

Cada uma das questões levantadas, direta ou indiretamente, está na mira do presidente e do conselho de Estado. Um dos parâmetros, para continuar planejando o desenvolvimento, será o patamar em que o "novo normal" se estabilizará e, neste campo, há ainda muitas dúvidas. Os brasileiros conhecem a experiência da desaceleração e crise na segunda metade dos anos 1970, durante a inflexão do padrão de crescimento das economias capitalistas. A favor da China, pode-se dizer que sua desaceleração ocorre, muito provavelmente, nos primórdios da Terceira Revolução Industrial.

De qualquer maneira, é necessário compreender que o Partido Comunista tem uma força muito extensa e arraigada na sociedade chinesa. Seu desafio é conseguir responder às novas demandas e ambições geradas nas últimas décadas, num ambiente internacional sóbrio e numa dinâmica cíclica nem sempre reversível mediante o planejamento.

A análise econômica dos últimos quatro anos feita na segunda parte deste texto, indica que é prematuro afirmar se já houve uma aterrisagem, muito menos se houve um *soft landing* ou um *hard landing*, pois não há sinais contundentes de que a desaceleração tenha sido interrompida. Porém, os números relativos ao crescimento, os investimentos e o consumo ainda são robustos, particularmente no comércio exterior (considerando também o nível de reservas); os resultados positivos são importantes e, junto ao seu sistema público de financiamento, contribuem para o bom perfil do balanço de pagamentos. Vale lembrar que uma das opções econômicas da via de desenvolvimento chinesa é evitar o endividamento externo, de modo que sobram à China recursos (e entendimentos) para atravessar os tempos sombrios do capitalismo mundial e atingir um novo patamar de desenvolvimento e bem-estar.

Cada experiência ou via de desenvolvimento é única e, para desalento daqueles que gostam de decálogos com sugestões, o caso chinês é um dos menos replicáveis do planeta, tal a combinação entre um regime político específico e um padrão de acumulação de capital com amplo domínio do setor produtivo e financeiro estatal, sem menosprezar a ampla convergência com o capital estrangeiro. Mesmo único, o desenvolvimento chinês aponta para a importância da existência de políticas de Estado inseridas num projeto nacional que, apesar de se alterar, apresenta fortes elementos de permanência.

REFERÊNCIAS

ÁGUA de rio chega a Pequim em maior transposição da história, **Revista Exame**, 27 dez. 2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/agua-do-yang-tse-chega-a-pequim-em-maior-transposicao-da-historia>.

ASH, R. Employment and migration: a chinese rural perspective. *In*: ISLAM, N. (Ed.). **Resurgent China**: issues for the future. London: Palgrave MacMillan, 2009.

BEECH, H. How corruption blights China's health care system. **Time**, 2 Aug. 2013.

BELL, D. **The China model**: political meritocracy and the limits of democracy. Princeton: Princeton University Press, 2015.

BRAGA, J. C.; OLIVEIRA, G. C. de; WOLF, P. J. W. Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. As mudanças mundiais em curso e seus impactos sobre as perspectivas de desenvolvimento do Brasil. *In*: BRAGA, J. C.; OLIVEIRA, G. C. de; WOLF, P. J. W. **O "efeito China" e alguns dos principais desafios para o desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v. 1.

CARVALHO, M. H. de. **A economia política do sistema financeiro chinês (1978-2008)**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia e Política Internacional do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CHAN, J. **Tumulto na China contra a deterioração da saúde pública**. [s.l.]: World socialista, 7 dez. 2006. Disponível em: <www.wsws.org>. Acesso em: jul. 2015.

CHANG, L. T. **As garotas da fábrica**: da aldeia à cidade numa China em transformação. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FAIRBANK, J. K.; GOLDMAN, M. **China**: uma nova história. Porto Alegre: L&PM, 2008.

GIL, M. **El guanxi y la importancia de las relaciones en China**. [s.l.]: [s.n], 2015. Disponível em: <www.china-files.com>. Acesso em: 12 maio 2015.

ISLAM, N. **Resurgent China**: issues for the future. London: Palgrave McMillan, 2009.

JABBOUR, E. **China hoje**: projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado. São Paulo: Anita Garibaldi: Fundação Maurício Grabois; Paraíba: EDUEPB, 2012.

JANK, M. S. A revolução do comércio eletrônico. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2015.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KOJIMA, R. China's high economic growth and the emergence of structural contradictions. *In*: ISLAM, N. (Ed.). **Resurgent China**: issues for the future. London: Palgrave McMillan, 2009.

LEE, I. H.; QINJUN, X.; SYED, M. **China's demography and its implications**. Washington: International Monetary Fund, 2013. (Working Paper, n. 13/82).

MACEDO, M. de M. **China**: política de investimento e conteúdo local. Rascunho para discussão interna na CNI, 2012.

MEDEIROS, C. A. de. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. *In*: MEDEIROS, C. A. de. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v. 2.

MILARÉ, L. F. L.; DIEGUES, A. C. Contribuições da era Mao Tsé-Tung para a industrialização chinesa. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 359-378, 2012. Edição especial.

NABUCO, P. Hukou e migração na China: alguns apontamentos sobre divisão do trabalho. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 237-258, 2012. Edição especial.

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

OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA CHINA. **2015 informe anual**. [s.l.]: Observatorio de la Política China, 2015. Disponível em: <http://www.yuanfangmagazine.com/pdf/Politica_china_2015.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Urban Policy Reviews**: China 2015. Paris: OECD, 2015.

OLIVEIRA, A. P. de. **A revolução chinesa passada no caleidoscópio**. Conferência proferida na abertura do Grupo de Estudos Brasil-China, Campinas, 2011.

OSNOS, E. **A era da ambição**: em busca da riqueza, da verdade e da fé na nova China. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

PENG, X. Demografic factors in China's economic growth. *In*: ISLAM, N. (Ed.). **Resurgent China**: issues for the future. London: Palgrave Mcmillan, 2009.

REINOSO, J. **China, um país sem grandes núcleos de favelas**. Disponível em: <www.controversia.com.br>. Acesso em: 27 out. 2008.

SCHIAVINI, J. M.; SCHERER, F. L.; CORONEL, D. A. Entendendo o *guanxi* e sua influência nas relações internacionais. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 16, n. 2, p. 316-332, Rio de Janeiro, 2012. Edição especial.

SENISE, M. H. V. Tratado de Nanquim (1842). *In*: MAGNOLI, D. (Org.). **História da paz**: os tratados que desenharam o planeta. São Paulo: Contexto, 2008.

SPENCE, J. D. **Em busca da China moderna**: quatro séculos de história. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

TELLA, G. Perspectivas sobre Pequim: processo esmagador de renovação urbana. **ArchDaily**, 17 mar. 2013. Disponível em: <www.archdaily.com.br>. Acesso em: jul. 2015.

ZANELLA, A. **Sistema de saúde chinês**. Disponível em: <https://prezi.com>. Acesso em: 28 nov. 2013. Slides.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELLUZZO, L. G. **Os antecedentes da tormenta**. Origens da crise global. Campinas: Editora UNESP; Edições FACAMP, 2009.

SITES CONSULTADOS

China Highlights. Disponível em: <www.chinahighlights.com>.

Nations Online. Disponível em: <www.nationsonline.org>.

INTEGRAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA LATINA ENTRE 2000 E 2014: AVANÇOS, LIMITES E CAMINHOS À FRENTE

Norberto Montani Martins[1]

O artigo pretende atualizar a análise sobre o processo de integração financeira na América Latina, cobrindo o período entre 2000 e 2014, e ampliar o escopo analítico de trabalhos anteriores dedicados ao tema por meio da incorporação de elementos institucionais e políticos. Busca-se fornecer uma visão ampla, congregando fatores econômicos, institucionais e políticos, para avaliar a evolução da integração e seus limites face às idiossincrasias regionais. Conclui-se que o processo de integração financeira latino-americana avançou de forma lenta, mas não desprezível, no período analisado. Argumenta-se, porém, que o desenrolar do processo de integração manteve, ou mesmo criou, importantes barreiras à sua expansão, devido à manutenção das assimetrias regionais em áreas-chave, como tamanho dos mercados, regulação e infraestrutura. Defende-se também que o aparente alinhamento político dos países não foi suficiente para estimular a criação de um projeto comum de integração financeira, dando origem a iniciativas fragmentadas que enfraquecem o avanço desse processo.

Palavras-chave: América Latina; integração financeira; desenvolvimento financeiro; regulação financeira; infraestrutura de mercado.

FINANCIAL INTEGRATION IN LATIN AMERICA BETWEEN 2000 AND 2014: PROGRESS, LIMITS AND THE ROAD AHEAD

This paper aims at updating the analysis of financial integration in Latin America, covering the period from 2000 to 2014, and expanding the scope of former works on the theme by including political and institutional elements to the analysis. It provides a comprehensive view on financial integration, bringing together economic, institutional and political factors in order to assess the evolution of integration and its limits in the context of regional particularities. The main conclusion is that financial integration in Latin America progressed in non-negligible way in the period 2000-2014, but in a slow pace. Nevertheless, the development of this process did not removed relevant barriers to its expansion – and created others – due to the maintenance of regional asymmetries in key areas, such as market size, regulation and financial market infrastructure. In addition, the paper stresses that the apparent political alignment among Latin American countries in our period of analysis was not sufficient to stimulate the adoption of a common project for financial integration, rather registering fragmented initiatives that undermines the development of this process.

Keywords: Latin America; financial integration; financial development; financial regulation; financial market infrastructure.

1. Pesquisador visitante da Escola de Negócios da Universidade de Leeds (Lubs); e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *E-mail:* <norberto.montani@gmail.com>.

INTEGRACIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA ENTRE 2000 Y 2014: AVANCES, LÍMITES Y CAMINOS FUTUROS

El artículo objetiva actualizar el análisis sobre el proceso de integración financiera en América Latina, entre 2000 y 2014, y ampliar el alcance analítico de artículos anteriores dedicados al tema a través de la incorporación de elementos institucionales y políticos. Se busca proporcionar una visión amplia sobre el tema, reuniendo factores económicos, institucionales e políticos, con la intención de evaluar la evolución de la integración y sus límites frente a las idiosincrasias regionales. Se concluye que el proceso de integración financiera latinoamericana avanzó de forma lenta, pero importante, en el período de análisis. Sin embargo, se argumenta que la evolución del proceso de integración mantuvo, o incluso creó, barreras substanciales a su expansión, debido al mantenimiento de las asimetrías regionales en áreas clave como el tamaño de los mercados, la regulación y la infraestructura de mercado. Se defiende también que la aparente alineación política de los países latinoamericanos no fue suficiente para estimular la creación de un proyecto común de integración financiera, dando lugar a iniciativas fragmentadas que debilitarán el avance de este proceso.

Palabras clave: América Latina; integración financiera; desarrollo financiero; regulación financiera; infraestructura de mercado.

JEL: F36; G10; G28; O16.

1 INTRODUÇÃO

A temática da integração das economias latino-americanas remonta à época da publicação dos primeiros trabalhos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), no final da década de 1940.[2] Como destacou Bielschowsky (2000, p. 19), os anos 1950 e 1960, marcados pelas discussões focadas, respectivamente, na industrialização e nas reformas para apoiar a industrialização, foram períodos nos quais a integração regional esteve presente no programa de pesquisa cepalino. Contudo, a discussão sobre integração daquela época pautou-se na via da integração comercial (Cepal, 1959), uma vez que a preocupação analítica era a diversificação da pauta exportadora como forma de apoio à industrialização via substituição de importações (Bielschowsky, 2000, p. 30).[3]

A integração financeira regional, nesse contexto, não era um objeto específico de preocupação. Por um lado, isso se deve ao fato de que a própria expressão integração financeira não tinha significado claro à época, muito embora o estreitamento dos laços financeiros entre os países já começasse a se manifestar. Por outro lado, o ponto crítico das discussões, que perdurou até a década de 1980, centrava nas formas de viabilizar o financiamento da industrialização.[4]

2. A Cepal foi criada em 1948, o que significou um reconhecimento institucional para a região. Em 1984, a instituição passou a agregar o Caribe em escopo e em seu nome.

3. O estímulo ao comércio intrarregional era entendido como possível rota estratégica para a diversificação das exportações dos países latino-americanos. Permitiria ampliar o tamanho do mercado para os produtos dos setores industriais mais exigentes em escala e, assim, contribuiria para o aprofundamento do processo de substituição de importações (Bielschowsky, 2000, p. 30).

4. Ainda que na década de 1970 diferentes estilos de desenvolvimento fossem tidos como possíveis, o financiamento sustentado do investimento e da industrialização se manteve como preocupação do ponto de vista analítico.

Desse ponto de vista, os países latino-americanos compartilhavam da escassez de capitais (Prebisch, 2000, p. 92-108), e a integração financeira regional pouco tinha a oferecer como resposta ao desafio do financiamento.[5]

A partir dos anos 1980, com o aprofundamento do processo de globalização financeira, intrinsecamente ligado à liberalização dos mercados financeiro e de capitais, e com a realização de experiências reais de integração financeira no sentido de um mercado único ou comum de serviços – especialmente, o caso da União Europeia –, os holofotes se voltaram à integração como um tema a ser analisado com mais detalhe. Na prática, a integração financeira regional surge como uma temática relevante especialmente a partir dos anos 1990.

O estreitamento dos laços entre os sistemas financeiros de diferentes países, num processo assimétrico e hierarquizado, foi relevante para determinar as rotas de expansão das economias ao longo das últimas duas décadas. A globalização das finanças renovou o ímpeto competitivo de diferentes espaços geográficos pelo controle da riqueza global, por sua alocação e pelas oportunidades de negócios, por meio da prestação de serviços financeiros. Assim, tornou a esfera financeira – ainda mais – central na determinação da dinâmica do desenvolvimento das nações.

Além disso, o aparente sucesso da integração europeia em diversas frentes, inclusive a financeira, criou um paradigma de análise relevante para a definição de estratégias regionais de desenvolvimento. A palavra aparente tem função importante: a crise financeira internacional de 2008-2009 e seus desdobramentos trouxeram à tona diversas contradições e vulnerabilidades do projeto europeu, em especial, da zona monetária unificada pelo euro. De qualquer forma, muito se produziu sobre o tema, buscando consolidar a experiência europeia como uma possível rota a ser seguida (Belfrage, 2013).

Na América Latina, iniciativas com vistas à integração financeira regional foram levadas a cabo em algumas oportunidades desde a década de 1990, renovando o interesse pelo tema.[6] Por exemplo, no âmbito governamental, a assinatura do

5. Segundo Mollo e Amado (2004, p. 145), a análise dos documentos da Cepal revela que "a proposta de integração econômica da América Latina (...) deveria respeitar diferenças estruturais, buscando acelerar o desenvolvimento da região com a ampliação da dimensão do mercado, com o estímulo à industrialização e a redução da vulnerabilidade externa". Contudo, os autores argumentam que "a circulação livre de bens, serviços, homens e capital é pouco problematizada" (*op. cit.* p. 143), incluindo aí os serviços financeiros, o que relacionam a uma "análise monetária heterodoxa deficiente" (*idem*, *ibidem*).

6. A partir desse período, a temática também passa a ser contemplada nos trabalhos da Cepal, sob o enfoque denominado neoestruturalista. Na década de 1990, a discussão sobre regionalismo aberto, ainda que possa ser considerada uma ruptura com o pensamento cepalino pregresso (Corazza, 2006), trouxe à mesa os aspectos financeiros da integração (Cepal, 1994). A temática reaparece na discussão sobre as políticas para melhorar a inserção latino-americana na economia mundial (Cepal, 1995). Ainda, a junção entre o paradigma de transformação produtiva com equidade e o conceito de agenda para a era da globalização abre espaço para situar a questão da integração regional a partir das transformações geradas pela abertura comercial e financeira na região (Bielchowsky, 2009).

Protocolo de Montevidéu, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1997, estabeleceu um plano de ação para a integração dos serviços financeiros nessa sub-região. Mais recentemente, no âmbito privado, o lançamento do Mercado Integrado Latino-Americano (Mila), em 2011, trouxe para a mesa a integração dos mercados de ações andinos e, posteriormente, em 2014, o mercado mexicano.

Desde então, diversos trabalhos vêm se ocupando com a análise e a documentação dos indicadores tradicionais de integração financeira na América Latina. Torre, Ize e Schmukler (2012, p. 58-59) destacam a crescente integração das economias da região à economia mundial e entre elas próprias, apontando para a expansão dos fluxos de investimentos financeiros intrarregionais. Didier, Moretti e Schmukler (2015) reiteram esta perspectiva, ilustrando que a ampliação da integração financeira latino-americana ocorre principalmente pelos fluxos de investimentos em portfólio, empréstimos bancários e fusões e aquisições. Entretanto, apresentam visão essencialmente economicista sobre a questão.

Este artigo busca atualizar a análise acerca do processo de integração financeira na América Latina, cobrindo o período entre 2000 e 2014, e ampliar o escopo analítico dos trabalhos anteriores por meio da incorporação de elementos institucionais e políticos. Nesse sentido, procura-se fornecer uma visão mais ampla, congregando fatores econômicos, institucionais e políticos para avaliar não só a evolução da integração em si mas também os limites desse processo face às idiossincrasias regionais.

Com esse propósito, avalia-se um grupo de seis fatores associados à integração financeira: *i)* os fatores macroeconômicos; *ii)* a orientação dos mercados; *iii)* o desenvolvimento dos diferentes mercados; *iv)* a infraestrutura de mercado; *v)* a resiliência e a regulação financeira; e *vi)* o alinhamento político. A partir desse arcabouço analítico, evidencia-se como a integração financeira latino-americana evoluiu nos anos 2000 e, principalmente, demarca-se os limites desse processo de integração. Por fim, avalia-se os possíveis caminhos à frente para a sequência ou estancamento do processo de integração financeira da América Latina.

2 INTEGRAÇÃO FINANCEIRA: ASPECTOS CONCEITUAIS

2.1 Um mesmo termo, diferentes significados

O conceito, ou a definição, de integração financeira não é alvo de consenso na literatura acadêmica. Não há uma definição universal aceita pelos acadêmicos, e, na prática, diferentes autores empregam a expressão integração financeira para se referir a diferentes processos. Dessa forma, é difícil agregar abordagens e análises sobre o tema, pois cada autor parece contar com um arcabouço teórico próprio, e esses arcabouços não necessariamente conversam entre si. Aqui,

serão brevemente sistematizadas as abordagens consideradas mais relevantes na literatura sobre o tema.

Alguns autores entendem a integração financeira como um sinônimo da conexão entre os mercados financeiros de diferentes jurisdições. Entretanto, usualmente, fazem referência a alguma característica específica dessa conexão: a expansão dos fluxos de capitais estrangeiros, a ampliação dos investimentos estrangeiros em ativos domésticos etc. (Lane e Milesi-Ferretti, 2003; Kose, Prasad e Terrones, 2003; Kose, Prasad e Taylor, 2009; Torre, Ize e Schmukler, 2012; Kaltenbrunner e Painceira, 2014; Levy-Yeyati e Williams, 2014; Didier, Moretti e Schmukler, 2015).

Outros autores associam diretamente o processo de integração financeira à liberalização ou abertura financeira (Abiad e Mody, 2005; Mody e Murshid, 2005; Chinn e Ito, 2008; Quinn, Schindler e Toyoda, 2011). A relação é que quanto mais abertos os mercados financeiro e de capitais dos países, mais integrados ao sistema financeiro global eles estão. As pesquisas do Fundo Monetário Internacional (FMI) trazem bastante material sobre o tema a partir dessa perspectiva, o que orientou o avanço das políticas de liberalização capitaneadas pela instituição nas décadas passadas.

Um último grupo de autores se refere à integração financeira como um movimento dos mercados nacionais na direção de sua unificação, isto é, na formação de um mercado único (Baele *et al.*, 2004; Belfrage, 2013). Alguns desses autores focam na temática da lei do preço único (Ayuso e Blanco, 1999; Adjaouté e Danthine, 2003; Baele *et al.*, 2004, p. 12-18).[7] Tipicamente, a União Europeia é alvo da análise desses autores.

Para este artigo, as contribuições mencionadas são levadas em consideração, porém, é sugerido um significado mais genérico para a expressão: a integração financeira é entendida como o processo de estreitamento dos laços entre os mercados, os investidores e as instituições financeiros de uma ou mais jurisdições distintas.

Esse conceito de integração financeira pode ser entendido a partir de duas diferentes dimensões: a expansão dos negócios financeiros transfronteiriços entre os países e a integração na direção de um mercado único. As diferenças nessas duas dimensões repousam sobre os tipos de conexões estabelecidas entre instituições, mercados e investidores dos diferentes países e o desenvolvimento institucional associado ao processo de integração.

7. Em termos simples: se um mercado é perfeitamente integrado, ele é único; portanto, para um mesmo ativo, um único preço deve vigorar. Esses autores avaliam a convergência de preços como indicador de integração.

A primeira dimensão abarca o processo de ampliação dos negócios financeiros transfronteiriços. Nesse caso, uma maior integração significa maiores níveis de transações financeiras entre países distintos. Isso inclui a expansão dos fluxos de entrada e saída de capitais nos mercados, uma maior participação de contrapartes estrangeiras operando nos mercados domésticos, uma maior parcela dos ativos domésticos nas mãos de investidores estrangeiros – e vice-versa –, e uma maior internacionalização, no sentido de presença em países terceiros, com oferta de serviços, ativos etc., das instituições financeiras e infraestruturas de mercados domésticas – e vice-versa, novamente.

A segunda dimensão refere-se ao processo de estruturação e consolidação de um mercado financeiro único. Nesse caso, uma maior integração financeira significa uma maior harmonização das regulações, implica a criação de instituições supranacionais (por exemplo, incumbidas da supervisão ou do cumprimento das regras) e pode acarretar maior unificação da infraestrutura de mercado. A ampliação dos negócios transfronteiriços reside, naturalmente, no núcleo do processo de unificação dos mercados. Assim, essa segunda dimensão abarca a primeira, porém, vai além. As fronteiras perdem seus sentidos num contexto de mercado único, à medida que os mercados nacionais se tornam progressivamente um mercado regional unificado, como ilustrado, imperfeitamente,[8] pela experiência da União Europeia (Banco Central Europeu, 2014; Comissão Europeia, 2014a; 2014b; 2015).

De uma perspectiva regional, testemunhou-se um processo de expansão dos negócios sem que houvesse um subsequente desenvolvimento institucional e a unificação da regulação e supervisão e das infraestruturas de mercado. Contudo, diversos custos – de transação, operacionais etc. – podem emergir nessa forma de integração, pois os mercados de cada país continuam apartados. Se o retorno dos negócios compensar esses custos, a integração pode até se ampliar, mas, do contrário, não há nenhuma razão econômica para seguir em frente.

Quando a alternativa é o caminho da unificação dos mercados, a exemplo da Europa, esses custos transacionais tendem a se reduzir substancialmente. Contudo, esse processo depende não somente de decisões econômicas, mas também, e principalmente, da vontade política dos governantes. A decisão de integrar, nesse caso, corresponde a abrir mão da soberania plena dos países em algumas questões em prol do benefício regional. O "custo" político, por assim dizer, é alto e depende de decisões que fogem à lógica econômica (Cervo e Rapoport, 2015).

8. Isto não significa, contudo, que a integração é perfeita, conforme os teóricos da lei do preço único buscam estabelecer. Rejeita-se esta abordagem: a segunda dimensão sob a qual se pode enxergar um processo de integração financeira diz respeito à progressiva caminhada no sentido de um corpo único de regras, participantes e operações, mas não significa harmonização ou unificação absoluta.

2.2 Um arcabouço para analisar a evolução da integração financeira

Tendo em vista a segmentação analítica proposta na subseção anterior, podemos estabelecer, de largada, que a integração financeira deve ser entendida não somente com base em seus aspectos econômicos mas também deve abarcar os elementos institucionais e políticos que lhe são caros. Contudo, isso não significa que a questão econômica não possui centralidade. Com efeito, os fatores macroeconômicos são extremamente relevantes para condicionar ou determinar as vias possíveis de integração. Em última instância, eles condicionam os possíveis ganhos dos agentes envolvidos no processo de integração e, em parte, as condições de estabilidade financeira, intimamente relacionadas com o comportamento dos fluxos de capitais. Como condicionantes desses fluxos de capitais, duas variáveis são de particular interesse: as taxas de câmbio e de juros (ou o complexo de taxas de juros).

A estabilidade da taxa de câmbio entre as moedas de dois ou mais países envolvidos no processo de integração é crucial para o comportamento dos fluxos de capitais. A volatilidade cambial abre espaço para comportamentos especulativos e pode, em último caso, inibir esses fluxos. Movimentos unidirecionais também podem gerar desequilíbrios – e, portanto, vulnerabilidades – relevantes: uma apreciação contínua do câmbio entre as moedas dos países que são provedor e recipiente dos capitais estimula os fluxos originados no primeiro em direção ao segundo; contrariamente, uma desvalorização contínua desestimula os fluxos nessa mesma direção, podendo até revertê-los.

As taxas de juros, por sua vez, são fundamentais para determinar o custo do endividamento dos agentes – e, assim, a moeda na qual se financiam – e a referência geral para a liquidez das economias e os preços dos ativos. Taxas de juros elevadas e voláteis inibem a emissão de dívidas e a tomada de empréstimos, limitando, portanto, a liquidez das economias. Por um lado, isso pode fechar as portas para uma maior integração. Por outro, pode gerar incentivos para buscar recursos em outras moedas, que ofereçam custos menores. Esse mercado em potencial, contudo, depende do grau de desenvolvimento do mercado de dívida nos países – que, como será visto mais adiante, é baixo nos países latino-americanos.

Quando se analisa unicamente os aspectos econômicos associados à integração financeira, contudo, outros elementos importantes são deixados de lado. Incorporar os fatores institucionais, e eventualmente políticos, torna-se relevante para entender efetivamente os caminhos da integração financeira, analisar corretamente sua trajetória e determinar seus possíveis cursos futuros. Nesse sentido, em adição às condições macroeconômicas, cinco fatores são inseridos na análise: a orientação dos mercados; o grau de desenvolvimento dos

diferentes segmentos de mercado; a infraestrutura de mercado; a resiliência e rigidez regulatória; e o alinhamento político.

A orientação de mercado assume um significado particular nesse arcabouço. Diz respeito aos investidores que lideram ou determinam o comportamento dos mercados nacionais, em especial, se domésticos ou estrangeiros. Instituições financeiras, fundos de investimento, fundos de pensão etc., todos desempenham um papel relevante na determinação das trajetórias dos mercados. Contudo, no espaço nacional, o comportamento desses agentes responde às mesmas variáveis e às convenções formadas localmente. Isso difere quando investidores locais e estrangeiros são confrontados.

Mercados liderados por investidores estrangeiros possuem características e dinâmicas particulares. Em especial, compartilham o fato de que não são só as condições internas que influenciam seu comportamento, mas também fatores de ordem externa, em especial, relativos a seu país de origem. Com a onda de liberalização financeira, após a década de 1980, muitos países menores se plugaram aos principais centros financeiros globais – Nova Iorque, Londres etc. –, assumindo uma orientação "para fora" de seus mercados financeiro e de capitais. Também integra esse processo uma "terceira" onda de internacionalização bancária, que trouxe para países menos desenvolvidos a presença dos bancos globais sediados nos grandes centros (Paula, 2002).

A questão do grau de desenvolvimento dos diferentes mercados diz respeito a variáveis como tamanho, volume de negócios, acesso e variedade dos ativos e operações de cada segmento (ações, dívida corporativa, crédito etc.). Essas variáveis oferecem uma aproximação da dimensão e da complexidade de cada mercado e de sua relevância em comparação a seus pares, em nível regional e global. Fatores macroeconômicos – em especial, os fluxos de capitais e a própria orientação dos mercados – têm influência sobre esse elemento, assim como fatores regulatórios e de infraestrutura, para os quais há uma relação biunívoca. Em geral, os mercados latino-americanos são pouco desenvolvidos, porém há casos específicos de mercados desenvolvidos, inclusive em nível internacional.

As infraestruturas dos mercados financeiro e de capitais, por sua vez, são fundamentais para determinar o grau de segurança sistêmica com que operam esses mercados, e também refletem e condicionam o seu desenvolvimento. Operações financeiras envolvem uma estrutura complexa de sistemas, prestadores de serviços e intermediários para o curso normal dos negócios. Essa estrutura abarca a operação e regulação dos sistemas de pagamento e de compensação de ativos, depositários centrais de ativos, sistemas de registro de ativos e outras infraestruturas "verticalmente

integradas".[9] As regras e os padrões de infraestrutura de mercado podem variar significativamente de país a país, impondo custos reais ou virtuais para a integração financeira numa região. Diferenças nas exigências referentes ao ciclo de criação dos ativos (escrituração, depósito centralizado e custódia), nos padrões de mensagem, nos padrões de registro (uso ou não de códigos globalmente unificados, como o Legal Entity Identifier) e nos ciclos de liquidação das operações são exemplos de características que podem dificultar a integração.

A resiliência dos mercados e sua regulação são fatores determinantes do desenvolvimento sustentável dos sistemas financeiros, pois assimetrias regulatórias relevantes podem dificultar os processos de integração. A convergência para padrões internacionais – como o Acordo de Basileia, no caso da regulação bancária – pode facilitar a integração financeira, porém, os diferentes graus de desenvolvimento dos mercados podem demandar soluções regulatórias distintas e mesmo diferentes "traduções" desses padrões. A harmonização regulatória é um ativo, mas as autoridades devem colocar numa balança a questão da integração, o grau de desenvolvimento dos mercados e a fragilidade a que estão sujeitos.

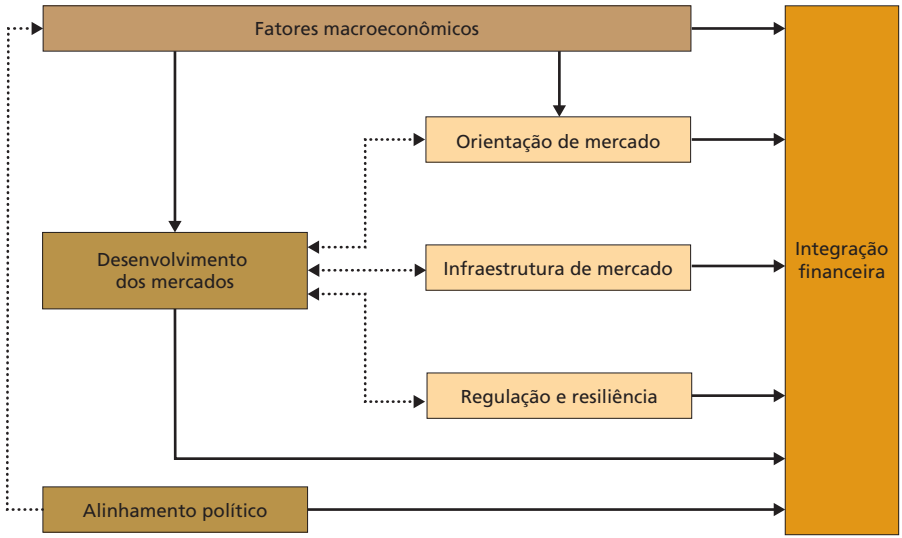
Por fim, a questão do alinhamento político é um importante condicionante das trajetórias de integração regional. O grau de coordenação e cooperação entre os países no escopo da integração financeira, inclusive nos aspectos macroeconômicos envolvidos no processo, é diretamente influenciado pela vontade política dos governantes. Além disso, no caso da integração rumo a um mercado único, não é sem abrir mão de soberania em algumas áreas (por exemplo, regulatória) que os países irão alcançar um projeto comum. Portanto, os fatores políticos não devem ser negligenciados.

Isso não significa que governos com diferentes orientações, por exemplo, de centro-direita e de centro-esquerda, não possam compartilhar de um projeto de integração. Nem que governos com a mesma orientação irão se unir num projeto comum. A premência da integração nas agendas nacionais, porém, é um importante condicionante de sua efetivação. Assim, o alinhamento político é um importante estímulo à integração, que, em geral, não se restringe à esfera financeira, mas também envolve a circulação de bens e serviços, pessoas, entre outros aspectos.

A figura 1 sintetiza o esquema analítico proposto, englobando os seis fatores discutidos anteriormente: *i)* os fatores macroeconômicos; *ii)* a orientação dos mercados; *iii)* o desenvolvimento dos diferentes mercados; *iv)* a infraestrutura de mercado; *v)* a resiliência e a regulação financeira; e *vi)* o alinhamento político.

9. Por exemplo, um depositário central que também funcione como sistema de registro, contraparte central e sistema de compensação de ativos financeiros e valores mobiliários.

FIGURA 1
Esquema analítico



Elaboração do autor.

3 INTEGRAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA LATINA NOS ANOS 2000

Estabelecido o arcabouço analítico a ser utilizado, será realizada uma avaliação de cada fator enunciado na seção anterior. A análise irá cobrir o período entre 2000 e 2014. Optou-se por esse recorte devido a três razões: *i)* a década de 1990 é um período conturbado, devido à estabilização tardia de economias importantes da região e às crises de final de século; *ii)* é somente nessa década que as principais economias da América Latina concluem seus processos de liberalização financeira; e *iii)* há maior disponibilidade de dados, especialmente aqueles relativos ao grau de desenvolvimento financeiro dos países.

Deu-se preferência a bancos de dados consolidados, em especial, fornecidos por organismos multilaterais como FMI e Banco Mundial, devido à metodologia uniforme. O grupo de países tratado por América Latina é o mesmo coberto por Bértola e Ocampo (2015), com a exclusão de Cuba: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Ainda com base na análise desses dois autores, em diversas oportunidades, a análise foi segmentada em dois grupos de países: grandes e médios (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela) e pequenos (os demais).

3.1 Fatores macroeconômicos

Quando a primeira dimensão da integração financeira foi tratada, situou-se o foco da análise sobre o papel que a ampliação dos negócios transfronteiriços possui no estreitamento dos laços financeiros entre os países. Dois canais se destacaram: o primeiro foi a ampliação dos fluxos de capitais entre os países; o segundo, a presença de instituições e contrapartes estrangeiras nos mercados nacionais. É sobre esse primeiro canal que há uma influência mais direta dos fatores macroeconômicos, ainda que eles influenciem também o segundo canal.

A partir da década de 1980, a adoção do receituário do Consenso de Washington foi regra comum para os países latino-americanos. A adoção de políticas macroeconômicas com o propósito de "estabilizar" as economias, o que, em geral, envolvia austeridade fiscal e privilégio ao controle inflacionário, foi disseminada, rompendo com as características da gestão macroeconômica do que Bértola e Ocampo (2015) chamaram de período de industrialização dirigida pelo Estado.

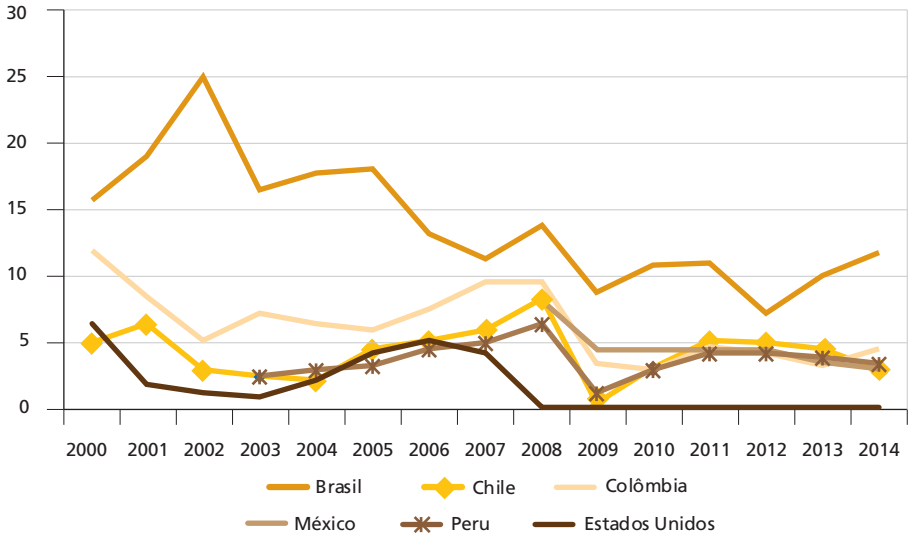
Com efeito, a consolidação do paradigma neoliberal deu origem a uma nova institucionalidade da política macroeconômica nos países latino-americanos. A partir da segunda metade da década de 1990, os principais países da região adotaram regras fiscais (como metas de *superavit* primário), impuseram limites à expansão dos gastos públicos e endividamento das instâncias subnacionais (províncias, estados, municípios etc.) e leis de responsabilidade fiscal (FMI, 2014a). Como arcabouço de gestão monetária, o regime de metas para inflação foi adotado por Brasil (1999), Chile (1999), Colômbia (1999), México (2001), Peru (2002) e Guatemala (2005) (Hammond, 2012).[10] Os regimes cambiais adotados pelos grandes países da região, em seu turno, passaram a privilegiar a flutuação das taxas de câmbio (Frenkel e Rapetti, 2010, p. 22-26).

Essa mudança institucional teve como consequência a obtenção de taxas de inflação mais moderadas e uma redução, em geral, do *deficit* fiscal – entretanto, ao preço do baixo crescimento das economias, com importantes efeitos na ampliação das desigualdades domésticas e regionais. Como apontam Bértola e Ocampo (2015), a década de 1990 reinaugurou um período de divergência da renda *per capita* das economias latino-americanas, rompendo uma longa tendência de convergência, iniciada na década de 1910.

10. Mais recentemente, em 2016-2017, a Argentina também adotou o regime de metas para inflação (Banco Central da Argentina, 2016; 2017).

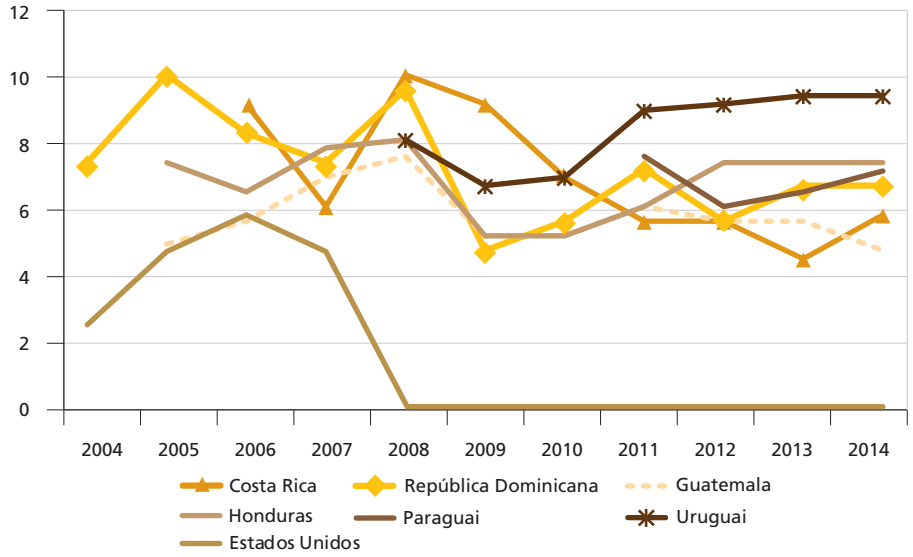
O comportamento das taxas de juros na região foi heterogêneo, conforme pode ser observado nos gráficos 1 e 2. Os dados foram obtidos nas estatísticas financeiras internacionais fornecidas pelo FMI e não contemplam todos os países da amostra. No grupo de países grandes e médios, a trajetória brasileira destoa das demais: a taxa básica de juros parte de um patamar significativamente alto entre 2000 e 2002 e depois ingressa numa trajetória de queda sustentada, ainda que mantenha valores significativamente mais elevados que as de seus pares. Essa trajetória de queda não é verificada nos outros países senão após a eclosão da crise financeira internacional de 2008-2009. É também interessante notar a convergência dos valores das taxas básicas de juros nos demais países para o patamar de 4% ao ano (a.a.), especialmente, a partir de 2011.

GRÁFICO 1
Taxas de juros: países grandes e médios *versus* Estados Unidos (2000-2014)
(Em % a.a.)



Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI (taxas básicas de juros do final de período).

GRÁFICO 2
Taxas de juros: países pequenos *versus* Estados Unidos (2004-2014)
(Em % a.a.)



Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI (taxas básicas de juros do final de período).
Obs.: Os dados de 2000 a 2004 não estão disponíveis para os países pequenos latino-americanos.

No grupo de países pequenos, não parece haver trajetória compartilhada para essa variável. Enquanto a taxa de juros da Costa Rica ingressou numa trajetória de queda, a do Uruguai subiu significativamente. Nos outros países não há uma tendência definida, subindo em alguns períodos e caindo em outros, e de forma não sincronizada entre si. Por fim, em geral, as taxas de juros praticadas pelos bancos centrais dos países pequenos foram superiores às taxas dos países grandes e médios (exceto Brasil). Essa característica é relevante, pois esse diferencial de juros pode funcionar como elemento estimulante aos fluxos de capitais intrarregionais.

A despeito da heterogeneidade do comportamento das taxas de juros na América Latina, tanto no caso dos países grandes e médios como no caso dos países pequenos, as taxas praticadas foram significativamente superiores às taxas dos países desenvolvidos, representados nesta análise pelos Estados Unidos (país emissor da moeda global). Na média do período, considerando os dados disponíveis, as taxas dos países grandes superaram a taxa americana em 3,2 pontos percentuais (p.p.). Essa média desconsidera o Brasil, já que, em média, a taxa básica do país foi 12,2 p.p. superior à americana. No caso dos países pequenos, a mesma estatística aponta para um excedente de 5,0 p.p.

Esse quadro dos diferenciais de juros configura uma situação particular na região. Em nível internacional, pode-se afirmar que, em geral, a América

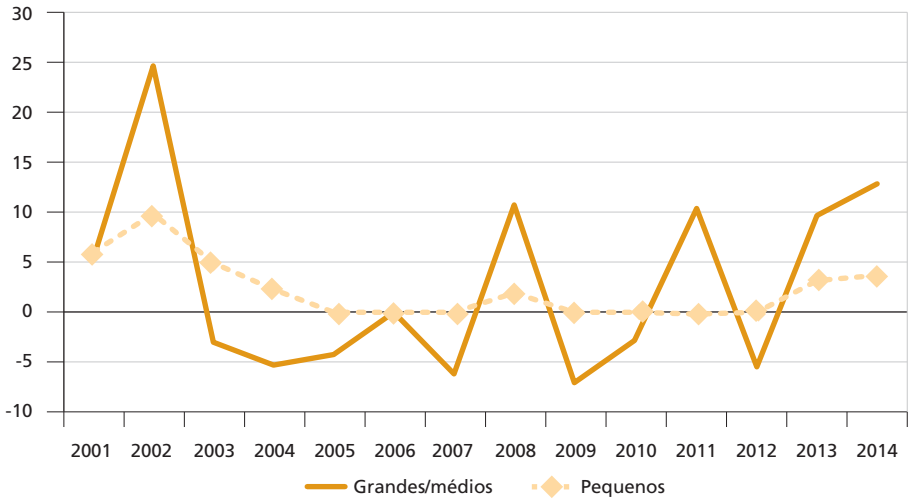
Latina fornece incentivos para o direcionamento dos capitais financeiros dos países desenvolvidos, haja vista o maior retorno oferecido em termos de juros. Em nível intrarregional, contudo, o estímulo aos fluxos originado no diferencial de juros entre países grandes e médios e pequenos não é suficiente para estimular os fluxos destinados aos países pequenos, pois o Brasil compete com eles como destino dos capitais.

Esta análise, entretanto, fica incompleta se não se leva em conta o comportamento das taxas de câmbio. O gráfico 3 plota a mediana da variação das taxas de câmbio para os grupos de países grandes e médios e de países pequenos da América Latina. A base contempla todos os países, exceto Equador e Panamá, que são dolarizados. Valores negativos indicam a apreciação das moedas locais perante o dólar americano, ao passo que valores positivos sinalizam a depreciação relativa das taxas de câmbio. A escolha da mediana como indicador estatístico, em vez da média, deve-se às situações particulares de alguns países ao longo do período, como, por exemplo, a Argentina, que, entre 2001 e 2002, manteve a paridade entre o peso e o dólar americano, porém, em 2003, testemunhou uma depreciação abrupta, de mais de 200%, na taxa de câmbio nominal.

Ainda que a volatilidade cambial possa ser interpretada como um fator desestimulante aos fluxos de capitais, o período relativamente longo de apreciação cambial antes da crise internacional gerou incentivos para a destinação de recursos em favor dos grandes mercados latino-americanos, uma vez que os ganhos gerados pela apreciação mais que compensavam os prêmios de liquidez exigidos pelos investidores estrangeiros. A seguir, pode-se observar que a entrada de capitais internacionais no período foi, de fato, massiva. A presença de recursos de estrangeiros na América Latina acentuou os movimentos posteriores do câmbio, como ilustrado pela volatilidade do período 2008-2014. Alguns países, o Brasil entre eles, resgataram medidas de controle de capitais, como forma de atenuar esta volatilidade nos anos recentes.

No caso dos países pequenos, em contraste, observa-se maior estabilidade. Há certa depreciação no início da década de 2000, seguida por um período de grande estabilidade, que dura até 2012. De 2013 em diante, a trajetória de depreciação é retomada. Esse comportamento da taxa de câmbio nos países pequenos reflete a opção por regimes cambiais que adotam algum tipo de âncora ou flutuação suja. No caso de El Salvador, a taxa de câmbio é fixa em relação ao dólar americano desde 2001. Bolívia, Costa Rica, Honduras, Nicarágua e República Dominicana adotam *crawling pegs* ou regimes de administração cambial similares (FMI, 2014b).

GRÁFICO 3
Mediana da variação anual das taxas de câmbio por grupos de países (2001-2014)
(Em %)



Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI.
Obs.: Taxas de câmbio calculadas a partir da razão entre taxas da moeda local em relação aos direitos especiais de saque do FMI (*Special Drawing Right* – SDR) e a taxa de câmbio entre o dólar americano e os SDRs.

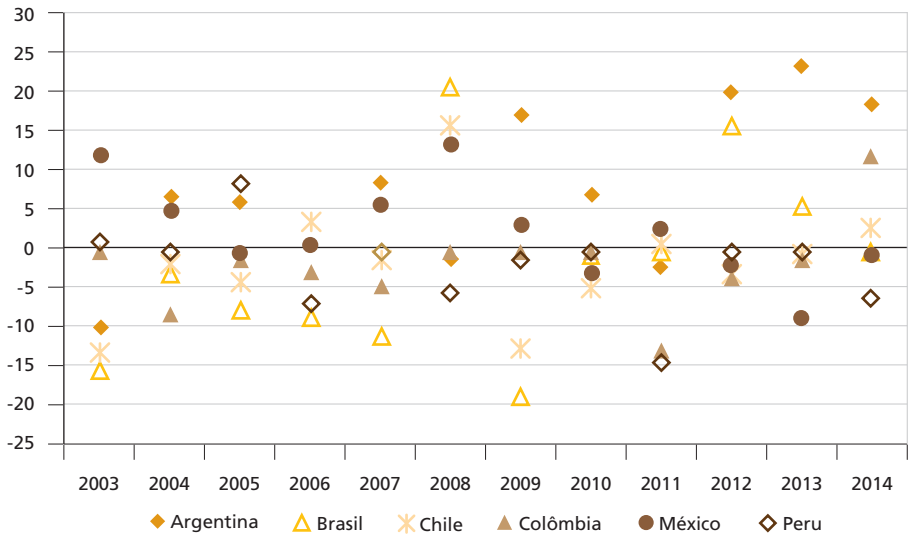
Do ponto de vista regional, a combinação da estabilidade das taxas de câmbio em relação ao dólar americano nos países pequenos e a contrastante volatilidade das taxas de câmbio dos países grandes e médios acaba por propagar regionalmente a volatilidade cambial dos países maiores. A relativa apreciação do câmbio dos países maiores em relação ao dos países menores no período pré-crise teve como efeito desestimular os fluxos intrarregionais de capitais na direção dos países pequenos. Após a crise, o comportamento volátil das taxas de câmbio inibiu esses fluxos.

Além disso, as disparidades entre os países grandes e médios do ponto de vista do comportamento do câmbio não devem ser negligenciadas. No período entre 2003 e 2007, de apreciação cambial, o Brasil foi o país que apresentou a apreciação mais acentuada de sua moeda, como pode ser observado no gráfico 4. Isso resulta, em parte, das elevadas taxas de juros, porém reforça a atratividade do país aos olhos dos capitais dos países desenvolvidos (e mesmo da região). O país também liderou em intensidade a desvalorização de 2008 e sua reversão em 2009.

A Colômbia apresenta o comportamento menos discrepante em relação à mediana (à exceção de 2011), seguida pelo Peru (que também tem como exceção 2011). A partir de 2010, o Chile também apresentou comportamento mais aderente à mediana. O México, por sua vez, destoou significativamente dos demais países durante o movimento de apreciação pré-crise. Com efeito, durante

essa época, o peso mexicano se depreciou em relação ao dólar americano. Desde a crise, contudo, o México apresentou comportamento menos idiossincrático. Por fim, a Argentina também seguiu uma trajetória destoante, vendo o peso argentino se depreciar durante a maior parte do período analisado aqui. Em particular, no período entre 2012 e 2014, a Argentina liderou o processo de depreciação cambial ocorrido na região.

GRÁFICO 4
Diferencial entre a variação anual das taxas de câmbio e a mediana das variações do grupo de países grandes e médios (2003-2014)
(Em p.p.)



Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI.

Nesse contexto, configurou-se um cenário em que o Brasil vivenciou o principal processo de apreciação de sua moeda, tornando-se o destino mais atrativo para os capitais financeiros, contrastando com a situação argentina e mexicana, em que a depreciação foi a regra – a Venezuela, que não foi alvo de análise devido às particularidades de seu regime cambial, também integrou o grupo onde a depreciação prevaleceu. Por seu turno, Chile, Colômbia e Peru, em geral, seguiram os movimentos da região, porém de forma menos acentuada que o Brasil.

A evolução dos fluxos de capitais já foi analisada por outros autores, como Torre, Ize e Schmukler (2012) e Didier, Moretti e Schmukler (2015), que indicaram a expansão dos negócios transfronteiriços por essa via. Ratificando os resultados mencionados, o gráfico 5 mostra o comportamento médio dos investimentos direto e em carteira (portfólio), em termos líquidos, conforme os grupos de análise. Observam-se fluxos positivos em todo o período e uma tendência ascendente,

inaugurada em 2004 para os países pequenos e em 2006 para os países grandes e médios, que persistiu a despeito da crise internacional. A diferença de escala desses fluxos entre os dois grupos, da ordem de dez vezes, é notável, porém esperada.

A correlação entre o comportamento dos investimentos (líquidos) estrangeiros diretos e de portfólio com a expansão dos negócios transfronteiriços é apenas uma possível medida da ampliação desses negócios. O maior volume ao longo do tempo é indicativo da expansão dos negócios, mas deve-se ter em mente que, mesmo que não haja um aumento líquido de investimentos, os negócios financeiros transfronteiriços podem estar se expandindo, com maiores fluxos de entrada e saída de capitais – contudo, refletindo um comportamento especulativo, que pode ser desestabilizador.[11]

GRÁFICO 5
Investimentos direto e em carteira líquidos – média por grupo (2000-2014)
(Em US$ bilhões)

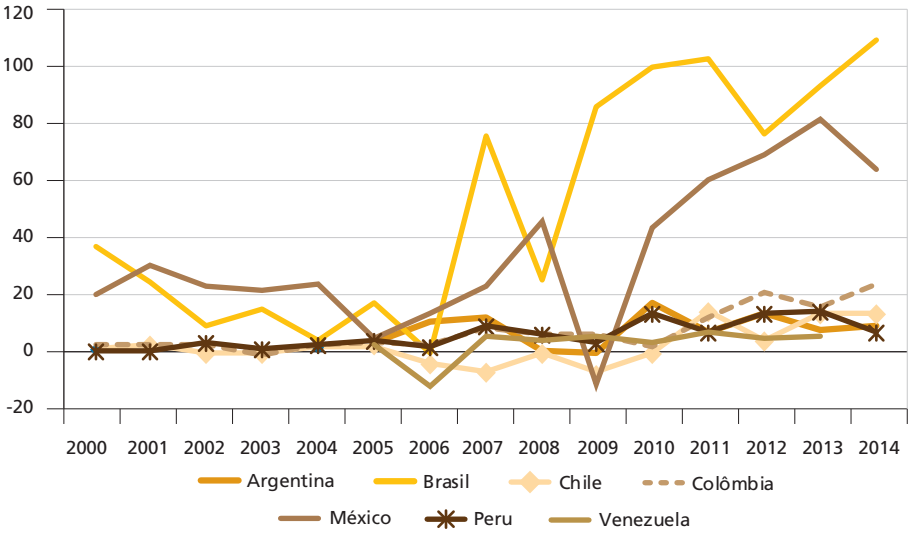
Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI.

No grupo de países grandes, Brasil e México lideraram, com larga folga, o destino dos investimentos financeiros, como ilustra o gráfico 6. As assimetrias macroeconômicas descritas anteriormente ajudam a explicar esse comportamento diferenciado, assim como a escala das economias desses países, os maiores da região. No caso brasileiro, a principal via de entrada foram os investimentos

11. Sobre esse ponto, há na literatura autores que defendem a utilização dos fluxos brutos, em vez de líquidos, no cômputo desses movimentos, já que são os montantes brutos que irrigam os mercados os condicionantes das principais variáveis macroeconômicas (Borio e Disyatat, 2011; 2015). Para este trabalho, entretanto, a utilização dos fluxos em termos líquidos é suficiente para ilustrar a massiva entrada de capitais nos países analisados.

estrangeiros diretos (que, em 2014, totalizaram US$ 71 bilhões, contra US$ 39 bilhões de investimentos em carteira), ao passo que no México os investimentos em carteira tiveram maior importância relativa (em 2014, foram US$ 17 bilhões em investimentos diretos contra US$ 47 bilhões de investimentos em portfólio). O comportamento do Chile destoou dos demais países até 2010, período no qual foi exportador líquido de investimentos financeiros, em vez de receptor. Já a Venezuela, a despeito de seu tamanho, não concentrou investimentos maciços, podendo, inclusive, ser comparada com as economias pequenas da região.

GRÁFICO 6
Investimentos direto e em carteira líquidos – países selecionados (2000-2014)
(Em US$ bilhões)



Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI.

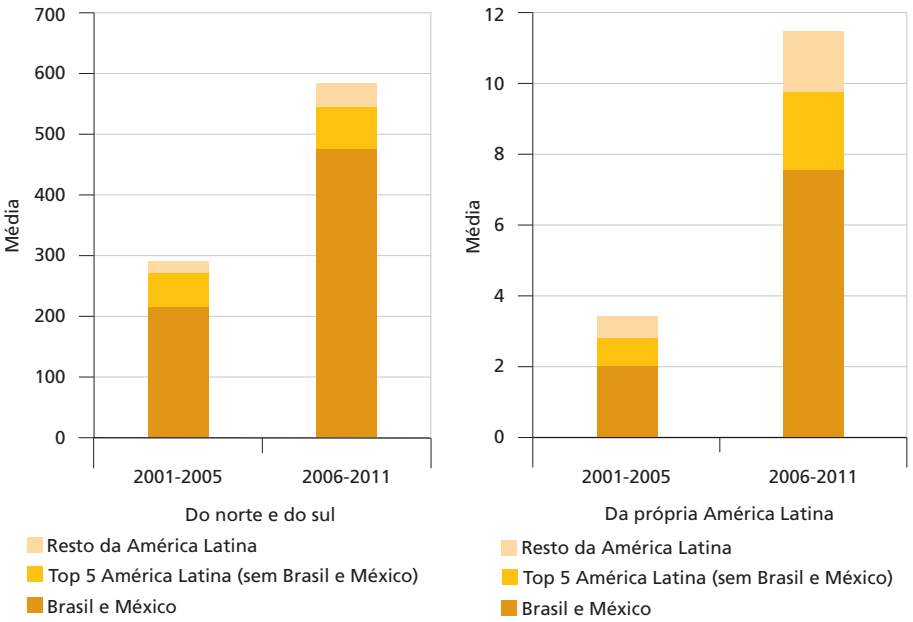
De modo geral, as transações financeiras com contrapartes estrangeiras aumentaram significativamente na América Latina, indicando uma maior integração. Até o momento, contudo, não foram discriminadas as transações realizadas com outras regiões e aquelas intrarregionais, indicativas do estreitamento dos laços financeiros regionais. A base de dados sobre esses fluxos é fornecida por Didier, Moretti e Schmukler (2015), e a análise permite concluir que, ao longo da década de 2000, os fluxos financeiros entre os países da América Latina cresceram substancialmente, refletindo uma maior conectividade entre os sistemas financeiros da região.

> A média dos investimentos em portfólio foi de US$ 3,5 bilhões no período 2001-2005, ao passo que no período 2006-2011 ela alcançou US$ 11,4 bilhões (crescendo 227%). Entre 2001-2005 e 2006-2011, o volume médio anual de

empréstimos entre os países da América Latina cresceu de US$ 0,6 bilhão para US$ 1,6 bilhão (aumentando 190%), e os fluxos de fusões e aquisições cresceram de US$ 3,6 bilhões para US$ 6,1 bilhões (crescendo 67%). Em contraste, o investimento *greenfield* – cujo nível já era elevado na primeira metade dos anos 2000 (em comparação aos empréstimos e às fusões e aquisições) – se manteve estagnado (*op. cit.*, 2015, p. 8).[12]

A análise geográfica dos fluxos ratifica as assimetrias já apontadas antes: no caso dos investimentos em portfólio, principal rubrica em termos de volume, Brasil e México foram os principais destinos dos fluxos intrarregionais (gráfico 7), que, por sua vez, tiveram como principal origem o grupo denominado Países Latino-Americanos (Latin America Countries – LAC) Top 5, formado por Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela (gráfico 8). Didier, Moretti e Schmukler (2015, p. 44) mostram ainda que os fluxos de empréstimos reproduziram esse padrão, porém de forma menos acentuada.

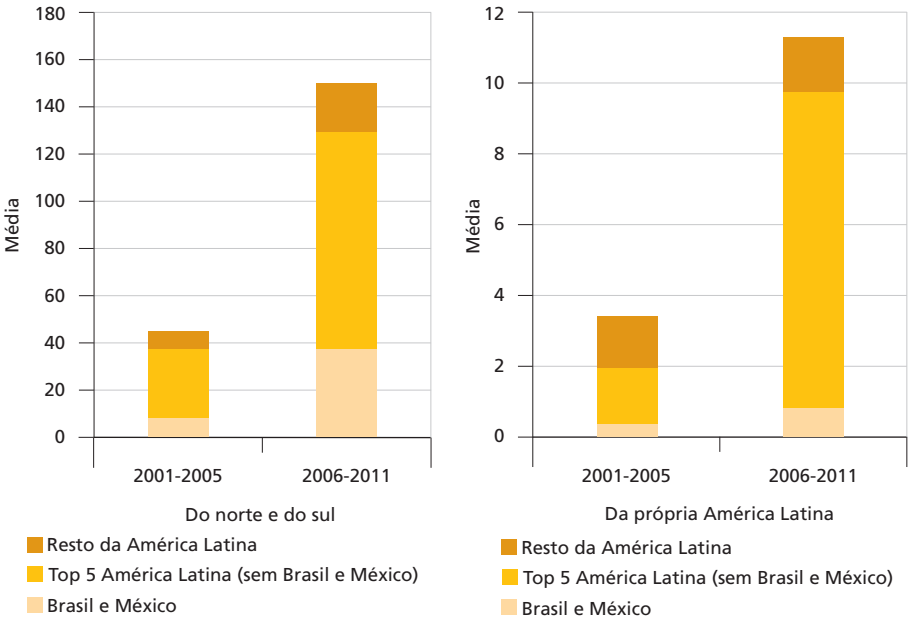
GRÁFICO 7
Investimentos financeiros transfronteiriços com destino aos LAC (2001-2011)
(Em US$ bilhões)[1]



Fonte: Didier, Moretti e Schmukler (2015, p. 44).
Nota: [1] A preços constantes de 2011.

12. "*Portfolio holdings averaged $3.5 billion during 2001-2005, while for 2006-2011 they reached $11.4 billion (growing 227%). Between 2001-2005 and 2006-2011, the average annual volume of syndicated loans within LAC countries rose from $0.6 billion to $1.6 billion (increasing 190%), and M&A flows soared from $3.6 billion to $6.1 billion (growing 67%). In contrast, greenfield investment – the level of which was already high in the first half of the 2000s (compared with syndicated loans and M&A) – remained stagnant*".

GRÁFICO 8
Investimentos financeiros transfronteiriços com origem nos LAC (2001-2011)
(Em US$ bilhões)[1]



Fonte: Didier, Moretti e Schmukler (2015, p. 44).
Nota: [1] A preços constantes de 2011.

À guisa de síntese, sublinham-se cinco aspectos na análise dos fatores macroeconômicos: *i)* as taxas de juros praticadas na América Latina, mais elevadas que nos países desenvolvidos, serviram como fator de atração de negócios financeiros para a região, assim como o processo de apreciação cambial ocorrido antes da crise de 2008; *ii)* as elevadas taxas de juros brasileiras ampliaram as possibilidades de ganho no país e tornaram-no atrativo como destino de investimentos não só aos países desenvolvidos, mas também aos seus pares regionais, o que foi reforçado pela dinâmica cambial do real, que foi a moeda que mais se apreciou na região até 2009; *iii)* a "competição" brasileira acabou por inibir fluxos intrarregionais mais substantivos em direção aos países pequenos, a despeito de eles oferecerem elevadas taxas de juros e possuírem taxas de câmbio menos voláteis; *iv)* os fluxos financeiros sob a forma de investimentos se ampliaram de forma ampla e irrestrita, mas se concentraram principalmente em México e Brasil; e *v)* do ponto de vista da ampliação dos negócios financeiros transfronteiriços, afirma-se que a integração financeira na América Latina evoluiu positivamente ao longo da década, tendo esses dois países como principais eixos de integração.

3.2 Orientação dos mercados financeiros e de capitais

A liberalização financeira conduzida na América Latina abriu espaço para que os mercados, investidores e emissores locais se plugassem aos principais centros financeiros globais. A grande entrada de capitais na região, como registrado na subseção anterior, também tornou mais corriqueira a presença de instituições estrangeiras nos mercados locais, com um peso significativo. Com efeito, voltando a analisar os gráficos 7 e 8, observa-se uma imagem importante: a discrepância entre os fluxos intrarregionais e os fluxos internacionais (para fora da região ou de fora da região) é abissal. No período 2006-2011, enquanto os investimentos em portfólio de origem latino-americana destinados à própria região somavam US$ 11,4 bilhões (em valores constantes de 2011), os investimentos com origem em outras regiões destinados aos países latinos alcançaram um patamar próximo a US$ 600 bilhões.

O peso desses investidores estrangeiros nos mercados nacionais é fundamental para determinar a orientação desses mercados. Notadamente, a conexão com os centros financeiros globais e a expansão dos fluxos de capitais para a região engendraram uma orientação cada vez mais voltada "para fora" dos mercados financeiros latino-americanos. Considerando, contudo, a concentração desses fluxos em apenas dois países, Brasil e México, cabe analisar se esse tipo de orientação foi uma característica geral do processo de integração financeira da região ou particular desses dois países. Nesse contexto, cabe avaliar se os *players* domésticos foram capazes de rivalizar com os estrangeiros na determinação da liderança dos mercados locais.

No caso dos mercados bancários, a liberalização abriu portas não somente para investidores e capitais estrangeiros mas também para o acesso direto de instituições financeiras aos mercados locais. Na esteira da reestruturação dos sistemas financeiros latino-americanos, após as crises das décadas de 1980 e 1990, uma onda de internacionalização bancária trouxe aos sistemas da região uma participação maior de bancos estrangeiros, por meio da entrada direta ou da compra de bancos locais, inclusive com a privatização dos bancos públicos em alguns países (Paula, 2002, p. 9-10).

Com base nos dados apresentados por Domanski (2005, p. 72) para a média dos países grandes e médios da América Latina, os ativos bancários controlados por grupos estrangeiros em relação ao total do sistema bancário nacional saltaram de 7,0% para 46,5%, entre 1990 e 2004. Entretanto, de modo geral, essa trajetória parece ter perdido força ao final dos anos 1990, em função das crises do final do século. A tabela 1 mostra que os bancos estrangeiros perderam peso ao longo da década de 2000 nos sistemas financeiros de Brasil, Chile, Colômbia e Peru. Na Argentina, há um movimento de queda mais acentuada até 2007, e,

posteriormente, na média de 2008-2012, os bancos estrangeiros voltaram a ganhar peso. O México é o único que apresenta uma clara tendência à ampliação do peso dos bancos estrangeiros no período e se configura como o sistema financeiro mais dependente dessas instituições. No caso dos países menores, cabe notar que, no período mais recente, o peso dos bancos estrangeiros se ampliou na Guatemala, em Honduras e na Nicarágua, mantendo-se estável em El Salvador.

TABELA 1
Participação dos bancos estrangeiros (2000-2012)
(Em % ativo bancário total)

	2000[1]	2007[1]	2008-2012[2]		2000[1]	2007[1]	2008-2012[2]
Países grandes e médios							
Argentina	37,4	19,2	31	México	59,3	85,4	71
Brasil	19,5	16,8	17	Peru	55,1	50,6	50
Chile	43,6	40,3	36	Venezuela	4,3	1,8	n.d.
Colômbia	28,5	21,8	21				
Países pequenos							
Bolívia	55,1	37,7	n.d.	Nicarágua	16,1	20,5	57
Costa Rica	18,0	20,5	n.d.	Panamá	n.d.	n.d.	n.d.
Equador	6,8	4,5	n.d.	Paraguai	77,1	58,9	n.d.
El Salvador	56,8	93,1	93	República Dominicana	13,3	9,9	n.d.
Guatemala	8,1	9,9	17	Uruguai	30,4	43,7	n.d.
Honduras	36,6	36,1	44				

Fonte: Bankscope.
Notas: [1] Dados originalmente obtidos em Galindo, Izquierdo e Rojás-Suarez (2010).
[2] Dados originalmente obtidos em CGFS (2014).
Obs.: n.d. = não disponível.

Esse quadro permite caracterizar os mercados bancários de México, El Salvador e Nicarágua como mercados com uma orientação "para fora", uma vez que são fortemente dependentes de instituições estrangeiras. De modo menos pronunciado, o mercado bancário peruano também apresenta essa característica. Entretanto, os demais mercados mantiveram grande peso de instituições domésticas, que parecem ter papel mais proeminente em comparação às instituições de fora.

A literatura aponta que essas diferentes orientações foram relevantes para determinar os padrões de contágio durante a crise de 2008-2009. Galindo, Izquierdo e Rojás-Suarez (2010) destacam que os bancos estrangeiros funcionaram como amplificadores de choques internacionais nos mercados latino-americanos. O que se verificou foi que, a despeito da crise financeira internacional, na maioria dos países da região, o crédito se desacelerou, mas manteve uma trajetória de expansão (Cárdenas, 2009). A exceção, segundo o autor, foi o México: "O México

está encarando o maior contágio, possivelmente devido às grandes exposições a bancos internacionais que representam 80% dos ativos dos bancos mexicanos. Isso explica porque houve um declínio de 30%, em termos reais, do crédito ao consumidor nesse país".[13] Assim, a orientação "para dentro" da maioria dos mercados foi importante fator mitigador dos choques externos na crise.[14]

Os fluxos de investimentos em portfólio destacados no início desta subseção, entretanto, não dizem respeito ao mercado bancário, mas sim, essencialmente, aos mercados de títulos públicos e de capitais. O montante mencionado é ilustrativo de que esses mercados receberam, em geral, um volume não desprezível de capitais estrangeiros no período analisado. Deduz-se que isso teria ampliado o peso dos investidores estrangeiros nos mercados locais ao longo da década de 2000, o que teria tornado esses mercados cada vez mais orientados "para fora". Contudo, essa extrapolação só seria válida se comprovada por dados específicos. Todavia, a evidência empírica sobre a participação dos investidores estrangeiros nesses mercados é escassa, sendo difícil estabelecer uma base consistente para avaliar os diferentes pesos em cada mercado.

Alguns trabalhos e reportagens sobre os mercados nacionais, entretanto, tratam da questão. No caso brasileiro, para o mercado acionário, Hermann e Martins (2012, p. 103) estimam que, em média, no período entre 2004 e 2011, os investidores estrangeiros foram responsáveis por 54,7% da demanda por novas ofertas de ações – o segundo grupo mais relevante, os fundos de investimento, responderam por 20,0% dessa demanda. No volume de negócios, os autores apontam que, ao longo da década, os investidores foram os que, em média, possuíram maior peso: entre 2001 e 2003, respondiam por cerca de um quarto do volume negociado, passando para cerca de um terço no biênio 2010-2011.[15]

No caso mexicano, os dados fornecidos pelo Banco do México permitem apurar que, entre 2009 e 2014, em média, 33,6% do estoque de ações de companhias mexicanas era detido por investidores não residentes.[16] No caso chileno, a OECD (2011) indica que a participação de investidores estrangeiros no mercado acionário cresceu ao longo da década, a partir de um patamar muito baixo, mas alcançou somente cerca de 20% do volume negociado. No caso

13. "*O Mexico is facing the greatest contagion, possibly due to the larger exposure to international banks which represent 80% of banks' assets. This explains why there is a 30 percent real decline in consumer credit in that country*".

14. Adicionalmente, Kamil e Rai (2010) discutem o padrão de atuação dos bancos estrangeiros na América Latina e apontam que a operação por meio de subsidiárias locais, que se financiam com depósitos e emprestam nas moedas locais, foi uma característica que mitigou o impacto negativo do encolhimento global do crédito que se seguiu à crise financeira de 2008-2009.

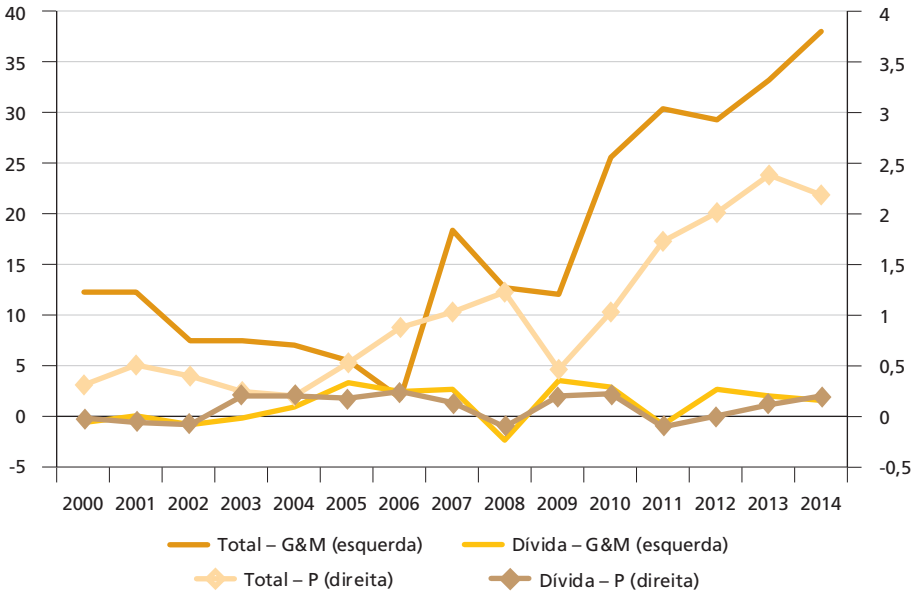
15. A distribuição entre os grupos no caso do mercado secundário é mais equânime: no biênio 2010-2011, as pessoas físicas respondiam por cerca de um quarto do volume, ao passo que os investidores institucionais representavam cerca de um terço do volume negociado (Hermann e Martins, 2012, p. 107).

16. Dados calculados a partir da razão entre o volume de ações detido por investidores não residentes, fornecido pelo Banco do México, e a capitalização total de mercado, dada pelo Banco Mundial, em dezembro de cada ano.

colombiano, em 2014, os investidores estrangeiros foram os maiores participantes do mercado, totalizando 25,6% do volume negociado (2014 cerró..., 2015), e, entre 2011 e 2013, o percentual do estoque de ações detido por estrangeiros subiu de 8% para 20%.[17]

No caso dos mercados de dívida, os modestos fluxos de capitais estrangeiros fizeram com que o padrão do mercado acionário não se reproduzisse. O gráfico 9 revela que uma parcela pequena dos fluxos líquidos de recursos para a região é explicada por investimentos em instrumentos de dívida. Tal padrão tem como implicação a reduzida participação de investidores estrangeiros nestes mercados, com predomínio dos investidores domésticos e a formatação de uma orientação de mercado voltada para dentro.

GRÁFICO 9
Investimentos direto e em carteira líquidos *versus* investimentos em portfólio em dívida – média por grupo (2000-2014)
(Em US$ bilhões)



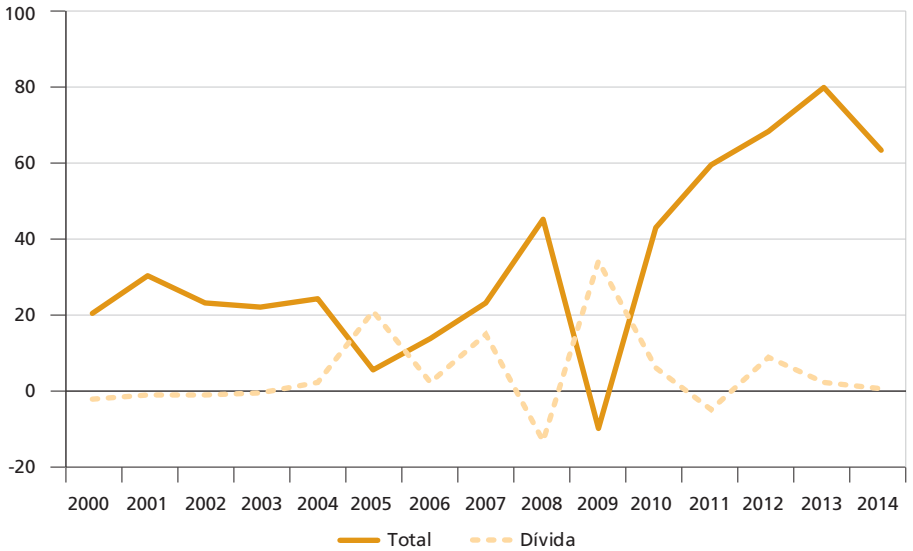
Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI.

No caso chileno, a OECD (2011, p. 26) aponta que: "Os fundos de pensão e as seguradoras representam mais de três quartos da demanda de mercado e há

17. Disponível em: <http://www.oxfordbusinessgroup.com/overview/increasing-participation-foreign-investors- demonstrates-growing-attraction-abroad>.

baixa participação de investidores estrangeiros no mercado de renda fixa chileno".[18] O caso mexicano, por sua vez, revela uma imagem distinta, configurando uma exceção ao padrão traçado no gráfico 7. Já o gráfico 8 mostra que volumes mais significativos de recursos foram movimentados por estrangeiros nos mercados de dívida mexicanos, especialmente até 2009. Stillman (2015) mostra um grande peso dos investidores estrangeiros no mercado de dívida pública mexicano, com mais de 50% de participação desde meados de 2011.[19]

GRÁFICO 10
México: investimentos direto e em carteira líquidos *versus* investimentos em portfólio em dívida (2000-2014)
(Em US$ bilhões)



Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI.

Sintetizando as evidências analisadas, a primeira constatação a ser feita é que a orientação dos mercados varia entre países e entre diferentes segmentos de mercados nos espaços nacionais. O processo de liberalização financeira trouxe, certamente, maior presença de investidores estrangeiros, porém, esse movimento não foi suficiente para determinar uma orientação "para fora" em todos os mercados e países, segundo as fontes de dados disponíveis.

18. "*Pension funds and insurance companies account for more than three quarters of market demand, and there is little participation from foreign investors in the Chilean fixed-income market*".

19. Conforme a reportagem mencionada, dos países grandes para os quais há dados disponíveis, apenas o Peru apresenta padrão similar ao mexicano, entretanto, desde 2013, observa-se uma queda na participação dos investidores estrangeiros (Stillman, 2015).

Levando em conta as limitações estatísticas apresentadas, mas ainda assim buscando fazer um exercício exploratório, inferiu-se que: *i)* em geral, os mercados bancários da América Latina possuem orientação doméstica, reforçada ao longo da década de 2000, a despeito da onda de liberalização anterior; *ii)* no caso dos mercados de capitais, a evidência mais limitada sugere, em geral, que os mercados de ações latino-americanos possuem maior orientação "para fora", ao passo que os mercados de dívida se mantiveram essencialmente com orientação doméstica; *iii)* como exceção às tendências gerais da região, os dados revelaram que os mercados bancário e de dívida mexicanos possuem orientação predominantemente voltada a investidores estrangeiros; e *iv)* a análise mais detida do mercado brasileiro de ações revelou uma forte dependência de investidores estrangeiros, portanto, configurando uma forte orientação "para fora" desse segmento.

3.3 Desenvolvimento financeiro

A percepção predominante na literatura sobre a evolução dos mercados financeiros e de capitais da América Latina é que, concomitantemente à progressiva liberalização financeira, houve um aprofundamento dos mercados e do desenvolvimento financeiro da região (Torre, Ize e Schmukler, 2012; Didier e Schmukler, 2013). É consenso que a liberalização impulsionou o processo de desenvolvimento financeiro latino-americano, ainda que os termos desse desenvolvimento e as vulnerabilidades trazidas com a liberalização possam ser discutidas.

Buscando relativizar esse resultado, alguns autores, como Jimenez e Manuelito (2011) e Didier e Schmukler (2014), argumentam que, a despeito do avanço da década de 2000, o sistema financeiro da região ainda pode ser caracterizado como subdesenvolvido. Todavia, é inegável o fato de que o volume de valores mobiliários emitidos e transacionados, os ativos bancários e os níveis de capitalização dos mercados acionários cresceram significativamente ao longo da década de 2000. Por mais que a região tenha ficado para trás em comparação com o resto do mundo, caso esse processo expansivo não tivesse se verificado, a posição latino-americana seria ainda mais atrasada. Além disso, como sublinham Bértola e Ocampo (2015, p. 293), há grandes diferenças no desenvolvimento financeiro dos países da região.

Pode-se afirmar que o sistema financeiro latino-americano se divide em dois grupos: o primeiro, uma "constelação de pequenos sistemas financeiros isolados"; o segundo, grandes mercados, voltados "para fora" e plugados aos centros financeiros globais, porém ainda pouco interconectados entre si. Corre por fora dessa divisão o sistema financeiro do Panamá, que pode ser caracterizado como um centro financeiro *off-shore* (Torre, Ize e Schmukler, 2012, p. 30).

Essa cisão, em termos de tamanho, pode ser ilustrada pela comparação da capitalização dos mercados de ações dos países do primeiro grupo, notadamente,

os países pequenos, com o total da América Latina. A tabela 2 mostra a evolução do volume de capitalização por país, conforme os dados disponibilizados pela Federación Iberoamericana de Bolsas (Fiab), e no agregado do subgrupo.

O indicador cresce substancialmente em todos os países, à exceção da Costa Rica, considerando as médias dos períodos 2000-2009 e 2010-2014. No agregado, a capitalização mais que dobra, saindo de US$ 16,9 bilhões para US$ 35,1 bilhões. Na comparação com o produto interno bruto (PIB) de cada país, os indicadores de El Salvador e Panamá se destacam, atingindo, respectivamente, 39,5% e 31,3% do PIB na média de 2010-2014. Contudo, quando esses mercados são comparados ao total da América Latina, que inclui o grupo de países grandes e médios, a capitalização de mercado representa somente cerca de 1% do total.

TABELA 2
Capitalização do mercado de ações – médias por período (2000-2014)

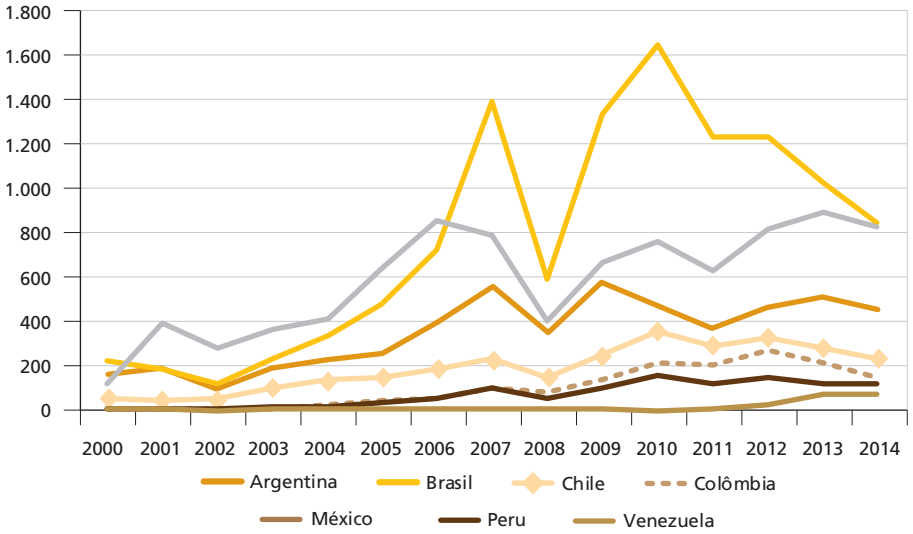
	US$ milhões		PIB (%)		América Latina (%)	
	2000-2009	2010-2014	2000-2009	2010-2014	2000-2009	2010-2014
Bolívia	2.013,9	4.390,4	18,8	16,5	0,2	0,1
Costa Rica	2.286,5	2.025,6	11,5	4,5	0,2	0,1
Equador	2.948,2	6.214,6	7,0	7,2	0,2	0,2
El Salvador	4.130,4	9.397,4	23,5	39,5	0,3	0,3
Panamá	5.350,6	11.846,4	31,1	31,3	0,4	0,4
Paraguai	-	1.071,2	-	3,9	-	0,0
Uruguai	183,7	346,6	0,9	0,6	0,0	0,0
Total	**16.876,5**	**35.078,1**	**13,2**	**11,9**	**1,2**	**1,1**

Fonte: Fiab (capitalização) e Banco Mundial (PIB).

As estatísticas de capitalização para os países grandes e médios revelam uma expansão do desenvolvimento do mercado acionário em volumes expressivos (gráfico 11). Em termos de tamanho, Brasil e México tomam a dianteira da região, concentrando os maiores volumes capitalizados. Cabe notar ainda que o volume capitalizado no mercado brasileiro cai substancialmente entre 2010 e 2014, devido a fatores idiossincráticos,[20] mas ainda assim mantém o primeiro lugar.

20. Contribuíram para esse processo fatores macroeconômicos, em especial, a desaceleração do crescimento brasileiro no período, a queda nas cotações das *commodities* em nível global e elementos ligados ao avanço da Operação Lava-Jato, que impactou severamente a Petrobras, até então a maior empresa brasileira em termos de capitalização.

GRÁFICO 11
Capitalização do mercado de ações (2000-2014)
(Em US$ bilhões)



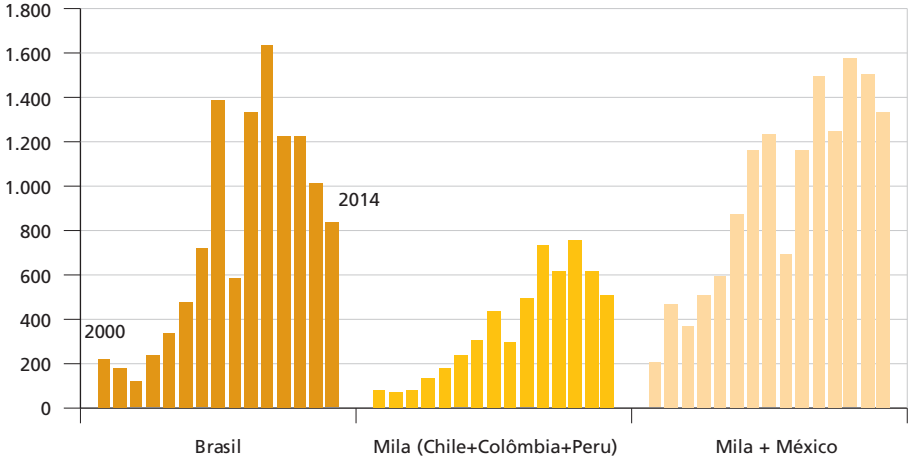
Fonte: Fiab.

Do ponto de vista da integração financeira regional, a iniciativa de criar um Mila, capitaneada pelas bolsas de valores chilena, colombiana e peruana, ganhou destaque a partir de 2011. A integração desses três mercados seria capaz de "rivalizar" com os mercados brasileiro e mexicano em termos de tamanho e poderia constituir uma importante porta de entrada para capitais estrangeiros na região (gráfico 12).

Quando foi lançado, o mecanismo criado buscava facilitar a negociação, por intermédio da dupla listagem, e fornecer um mecanismo de roteamento de ordens para compra e venda de ações dos três países integrantes por meio das corretoras locais. O projeto, contudo, não conseguiu obter os resultados esperados. Além dos baixos volumes negociados e dos riscos de liquidação envolvidos, como apontam Bolaños *et al.* (2015, p. 9): "os impactos em termos de correlação, risco e rentabilidade foram marginais e o impacto sobre o volume foi negativo".[21] Em 2014, a adesão do México ao Mila deu novo fôlego à iniciativa, com a posterior incorporação do tema à agenda governamental da Aliança do Pacífico.

21. "*The impacts in terms of profitability, risk and correlation have been marginal and the impact on the volume has been negative*".

GRÁFICO 12
Capitalização do mercado de ações (2000-2014)
(Em US$ bilhões)



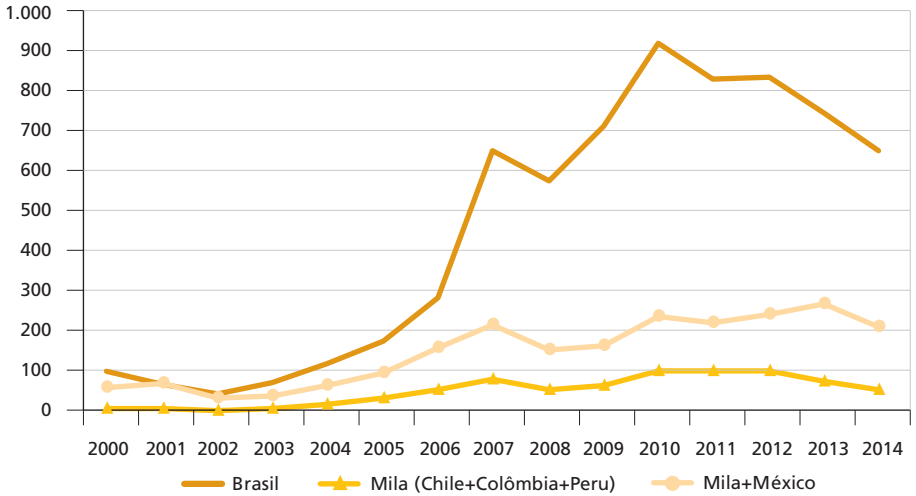
Fonte: Fiab.

A questão central em torno do Mila diz respeito à capacidade de competição dos quatro mercados com o brasileiro refletida na atração de recursos, investidores e emissores. De fato, o tamanho agregado dos mercados chileno, colombiano, mexicano e peruano é capaz de rivalizar com o tamanho do mercado brasileiro. Porém, quando se observa os dados de volume negociado, a discrepância entre os quatro mercados integrados e o Brasil é enorme: o volume negociado no mercado brasileiro é superior a três vezes o volume negociado nos mercados do Mila agregados (gráfico 13). Desde 2003, a liquidez do mercado brasileiro cresceu significativamente, como resultado dos massivos fluxos de capitais, e, desde 2007, a bolsa brasileira concentra mais de três quartos dos negócios com ações realizados na América Latina.

Uma vez que a liquidez é um dos fatores mais importantes no desenvolvimento de um mercado de capitais, é possível caracterizar o mercado acionário brasileiro como o mais desenvolvido da região, ainda que sua configuração traga consigo um importante viés especulativo. No que tange à integração financeira regional, essa característica do mercado brasileiro impõe um importante limite à agenda integracionista andina, em especial, ao futuro do Mila: é difícil conceber um processo bem-sucedido de integração dos mercados acionários da região prescindindo da liquidez do mercado brasileiro, ao menos no curto e médio prazo.[22]

22. Há também outros aspectos relacionados à infraestrutura de mercado que impõem restrições à expansão do Mila como projeto. Em especial, o mecanismo de roteamento de ordens desenhado traz importantes riscos de liquidação das operações. Além disso, não parece apresentar uma economia de custos relevante para os participantes de mercado.

GRÁFICO 13
Volume negociado no mercado de ações (2000-2014)
(Em US$ bilhões)



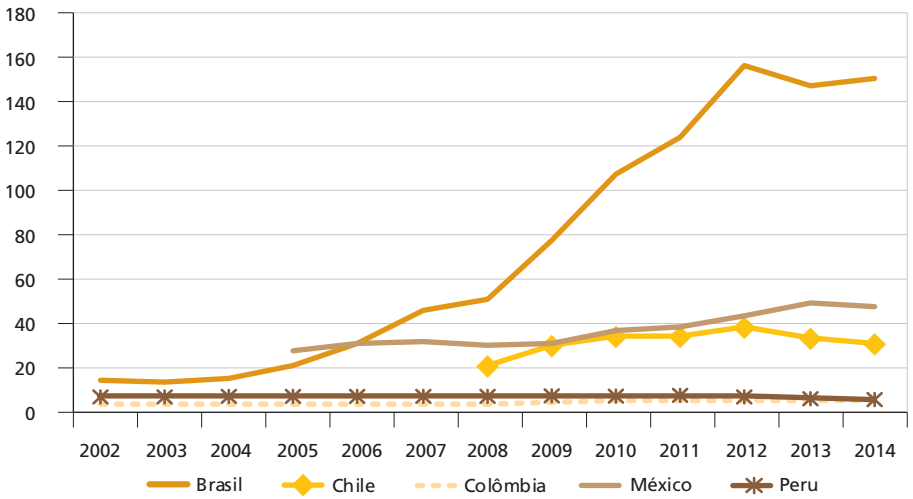
Fonte: Banco Mundial.

Passando aos mercados de dívida corporativa latino-americanos, houve avanço do segmento ao longo da década de 2000, no entanto, de modo significativamente mais tímido do que no caso do mercado acionário. Como mostrado anteriormente, os fluxos de capitais estrangeiros para a região se concentraram principalmente no mercado de ações, cabendo ao mercado de dívida uma parcela pouco significativa. Quanto à dívida corporativa doméstica, o Brasil liderou com larga folga a expansão da região, tendo o estoque de dívida multiplicado mais que treze vezes entre 2000 e 2014 (gráfico 14). O México liderou a expansão de dívida corporativa emitida nos mercados internacionais, saindo de um estoque de US$ 20,5 bilhões em 2000 para US$ 116,9 bilhões em 2014, ou seja, 5,7 vezes maior (gráfico 15). Muito embora as emissões externas não digam respeito ao desenvolvimento dos mercados locais, são importantes fontes de recursos para as companhias. Portanto, constituem uma relevante conexão com mercados estrangeiros para a provisão de financiamento em nível local.

Como ressaltado anteriormente, os mercados de dívida corporativa, em geral, apresentam uma orientação doméstica, caracterizada por fatores idiossincráticos. Muitos desses mercados têm como característica as operações de balcão, bilaterais, sem maior centralização e transparência, como aquelas cursadas em bolsa (daí a

falta de dados para os países menores[23]). O próprio mercado brasileiro de dívida corporativa, que se revela grande para os padrões da região, se expandiu num contexto particular: na década de 2000, grande parcela das debêntures foi emitida por empresas de arrendamento mercantil (*leasing*) controladas por instituições financeiras com a finalidade de explorar oportunidades de arbitragem regulatória na captação de recursos pelos conglomerados financeiros. Portanto, em vez de financiar diretamente a atividade e os planos de investimento de companhias não financeiras, uma parcela significativa das dívidas corporativas (cerca de 30%) financiou, a custos menores, as instituições financeiras (Torres Filho e Macahyba, 2015, p. 22).

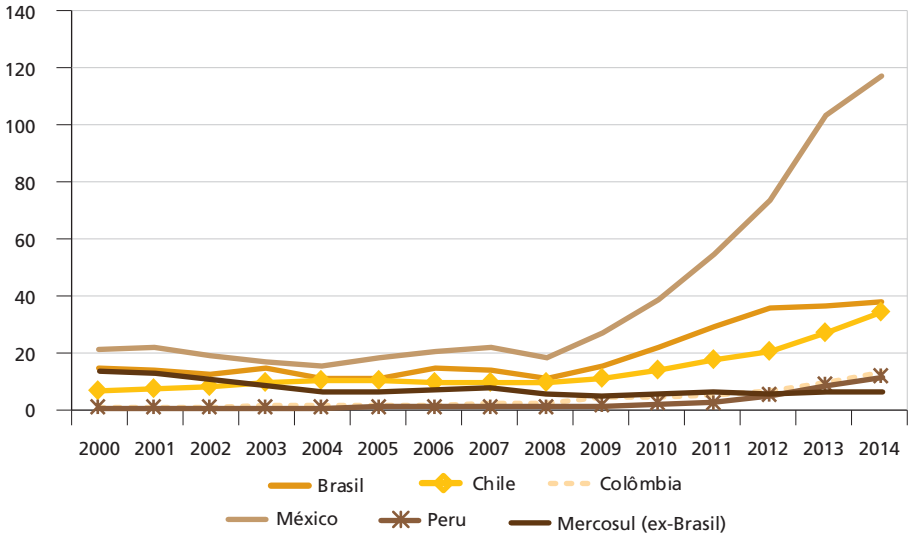
GRÁFICO 14
Estoque de dívida corporativa doméstica (2002-2014)
(Em US$ bilhões)



Fonte: Banco de Compensações Internacionais (BIS).

23. A Fiab, em seus anuários estatísticos, fornece alguns dados sobre os mercados de instrumentos de renda fixa listados em bolsas de valores. Em 2014, os seguintes valores de mercado dos títulos de renda fixa privada listados foram verificados: US$ 2,0 bilhões, na Bolívia; US$ 6,1 bilhões, no Equador; US$ 7,2 bilhões, no Panamá; US$ 0,3 bilhões, no Paraguai; US$ 0,9 bilhões, na República Dominicana; e US$ 0,4 bilhões no Uruguai. A soma desses países para 2014 totalizou US$ 17,0 bilhões nesses instrumentos. Em termos comparativos, os instrumentos de renda fixa listados em bolsa no Brasil alcançaram o valor US$ 38,4 bilhões no mesmo período. Vale lembrar que o mercado brasileiro de renda fixa é concentrado no balcão organizado da Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip), que, somente em debêntures, atingiu a cifra de US$ 291,8 bilhões em 2014.

GRÁFICO 15
Estoque de dívida corporativa internacional (2000-2014)
(Em US$ bilhões)

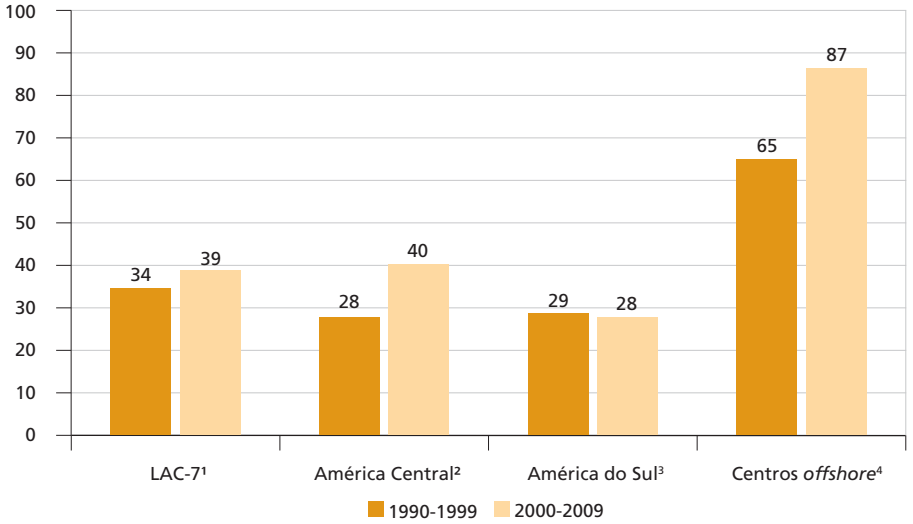


Fonte: BIS.

Nesse sentido, a despeito da evolução dos últimos anos, a orientação predominantemente doméstica dos mercados de dívida na região limita a expansão da integração financeira por essa via. O México, contudo, apresenta uma orientação "para fora" de seus mercados de dívida, e testemunhamos uma expansão significativa desse segmento entre 2000 e 2014. Uma possível trajetória, nesse contexto, é que outros países latino-americanos passem a utilizar a plataforma mexicana como via de acesso aos mercados internacionais (isto é, a *expertise* mexicana nessa área). Brasil e Chile não parecem ser candidatos a essa opção, pois já acessam os mercados externos diretamente, apesar dos volumes relativamente menores de dívida emitidos. A possibilidade, no entanto, se abre para Argentina, Colômbia e Peru, além de outros países menores da região.

Como último tópico da análise dos fatores de desenvolvimento de mercado, cabe analisar o mercado bancário latino-americano, que também registrou uma expansão ao longo da década de 2000. O gráfico 16, retirado de Torre, Ize e Schmukler (2012, p. 37), indica uma expansão dos ativos bancários, como proporção do PIB, na região. A estagnação relativa da média de Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela entre as décadas de 1990 e 2000 contrasta com a expansão mais intensa dos países da América Central. As principais economias da região, Brasil e México inclusos, testemunharam, em média, uma expansão modesta de seus ativos.

GRÁFICO 16
Total de ativos dos bancos por grupo de países selecionados (1990-2009)
(Em % do PIB)



Fonte: Torre, Ize e Schmukler (2012, p. 37).
Notas: [1] LAC-7: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai.
[2] América Central: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana.
[3] América do Sul: Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela.
[4] Centros *offshore*: Bahamas, Ilhas Cayman e Panamá.

Em tamanho absoluto, contudo, os bancos brasileiros e mexicanos, reproduzindo a configuração dos demais mercados, lideram o mercado da região. Em 2014, entre os dez maiores bancos da região, medidos pelo total de ativos, seis eram brasileiros (Banco do Brasil, Itaú, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Santander e BTG Pactual), dos quais cinco ocupavam as cinco primeiras posições do *ranking*, e quatro mexicanos (BBVA Bacomer, Banamex, Banorte e Santander).

Do ponto de vista da integração financeira regional, a expansão dessas instituições em nível doméstico não foi acompanhada por uma expansão regional *pari passu*, porém, é possível observar alguns movimentos de regionalização. Conforme apontado pelo CGFS (2014), desde 2007, há registros da expansão transfronteiriça de algumas instituições por meio de aquisições de outros bancos nacionais. Os bancos brasileiros vêm expandindo sua área geográfica de atuação para Argentina, Chile e Uruguai, ao passo que os bancos chilenos vêm buscando mercado na Colômbia. Por fim, os bancos colombianos possuem uma estratégia clara de expansão regional voltada para a América Central, avançando sobre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá, além de possuirem braços no Paraguai, Peru e Uruguai.

Esse movimento de regionalização bancária pode se constituir uma importante via de integração financeira regional, como forma de conectar os sistemas financeiros menores aos centros de maior representatividade. Em particular, essa estratégia pode ser profícua, uma vez que as instituições financeiras situadas nos principais centros do globo encontram um novo ambiente regulatório, mais tutelar, que torna mais custosa a expansão de seus negócios e a criação de liquidez, por exemplo, os requerimentos de capital mais elevados trazidos por Basileia III e a regra de Volcker americana, que restringe a tomada de posições proprietárias (Goldman Sachs, 2015).

As evidências aqui analisadas mostram que, de modo geral, houve uma expansão do desenvolvimento financeiro latino-americano entre 2000 e 2014, nos diversos mercados. Esse desenvolvimento, no entanto, foi resultado da conexão dos grandes mercados da região com os centros financeiros globais, sem que um processo mais sustentado de integração regional se verificasse. Os sistemas financeiros menores, nesse contexto, se mantiveram isolados.

O período mais recente registra avanços importantes na perspectiva de integração regional a partir do Mila, no caso do mercado de ações, e da expansão dos grandes bancos da região para os países menores. Em contraste, a integração via dívida corporativa ainda não se coloca como uma trajetória possível, salvo no caso da utilização da *expertise* mexicana em termos de serviços financeiros para acessar os mercados internacionais de dívida. Em relação ao Mila, é importante frisar que, ao menos a médio prazo, a concentração da liquidez no mercado acionário brasileiro, amplamente conectado com os principais centros financeiros globais, impõe limitações a um projeto de integração regional que não envolva o Brasil. Por fim, no caso do mercado bancário, as limitações do pós-crise sobre a expansão dos grandes bancos internacionais abrem espaço para que bancos regionais cumpram o papel de conectar os países menores, em linha com o processo que os bancos colombianos vêm conduzindo na América Central.

3.4 Infraestrutura de mercado

O desenvolvimento da infraestrutura dos mercados financeiros e de capitais é fundamental para assegurar, além do bom funcionamento e da confiabilidade, a estabilidade dos sistemas de pagamento das economias. O gerenciamento de riscos pelas infraestruturas também é chave para a manutenção da estabilidade. Com efeito, é possível imaginar que, em mercados de menor escala, a inadimplência de um participante de maior peso numa transação em bolsa pode ser suficiente para contagiar os demais participantes, levando o sistema todo a uma crise. Nesse sentido, é o risco sistêmico que está em jogo quando se trata das infraestruturas do mercado financeiro.

As infraestruturas de mercado dizem respeito a um conjunto de instituições e regras postuladas em cada local, com respeito à criação, custódia e negociação dos ativos financeiros e valores mobiliários, bem como à autorização, estabelecimento e funcionamento dos sistemas de pagamento, sistemas de compensação, depositários centrais de ativos, contrapartes centrais e sistemas de registro (CPMI-Iosco, 2012). O desenvolvimento dessas infraestruturas, contudo, depende do grau de desenvolvimento dos próprios mercados, que, como ressaltado anteriormente, é significativamente heterogêneo na América Latina.

Prevalece, em geral, uma situação similar à apresentada na subseção anterior: há um grupo de mercados pequenos, pouco desenvolvidos, com infraestrutura incipiente; há outro grupo de países, maiores, conectados aos centros financeiros globais, nos quais houve significativo avanço na infraestrutura. Essa divergência é justificável, uma vez que é a complexidade dos mercados e os volumes transacionados que justificam maiores preocupações em termos de risco sistêmico. Representa, porém, importante barreira para a integração regional, já que as assimetrias engendram riscos e demandam a resolução de problemas, nem sempre de modo fácil.

Alguns problemas que a integração acarreta, inclusive, são de caráter puramente operacional. Num exemplo prático, as bolsas brasileira e mexicana utilizam um padrão de mensagens aderente às normas internacionais conhecidas por ISO 15022, ao passo que a bolsa de El Salvador (que tem um mercado de ações relativamente grande para o tamanho de sua economia) utiliza um padrão próprio de mensagens. Nesse caso, para viabilizar a possibilidade de troca de "mensageria" entre as infraestruturas, é necessário criar um tradutor de mensagens para ambos os sistemas, o que demanda recursos e tempo. Do contrário, falhas no envio de mensagens ou mesmo erros podem gerar importantes riscos operacionais e de liquidação.

Outro ponto prático importante diz respeito às janelas de liquidação de cada mercado. Nem todos os países latino-americanos estão no mesmo fuso horário: São Paulo está no fuso GMT-3, enquanto Santiago está no GMT-5 e a Cidade do México, no GMT-6. As janelas de abertura dos três mercados, portanto, não necessariamente coincidem, ou o fazem por um período muito limitado de tempo. Considerando os sistemas de compensação de ações conhecidos nos países mencionados – a câmara de compensação de ações e dívida corporativa da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBovespa), a Central de Valores de México (CCV) e a Contraparte Central S.A. (CCLV) do Chile –, o intervalo de operação comum das infraestruturas desses países é de menos de quatro horas, de 14h30 às 18h25, pelo Tempo Médio de Greenwich (Greenwich Mean Time – GMT). Removendo o Brasil, as janelas de operação da CCV e da CCLV são praticamente idênticas, operando das 14h30 às

21h (a CCV opera até às 21h30). Logo, operações transfronteiriças realizadas entre os mercados mexicano e chileno possuem maior facilidade de liquidação, ao passo que a realização de operações com o Brasil encontra uma importante limitação operacional.

Um diagnóstico do Banco Mundial (2007) mostra que diversas iniciativas para a modernização das infraestruturas de mercado na região foram levadas a cabo na segunda metade da década de 1990 e começaram a ser implementadas nos anos 2000. De forma generalizada, o documento ressalta que houve avanços na legislação de infraestrutura de mercado, mas que pontos críticos ainda precisavam ser aprimorados:

> foi feito um progresso importante (…) Contudo, diversas outras áreas-chave legais ainda precisam ser tratadas, inclusive a irrevocabilidade da compensação uma vez finalizada, a proteção adequada dos sistemas contra os efeitos dos procedimentos em caso de falência, (...) a definição em lei e a regulação dos poderes de supervisão do banco central, (...) aprimoramentos na base legal para os arranjos de custódia e a definição em lei da desmaterialização e imobilização dos títulos e valores mobiliários, especialmente para títulos púbicos (Banco Mundial, 2007, p. 215-216).[24]

Uma avaliação mais recente da evolução da infraestrutura de mercado na região, contudo, está disponível apenas para quatro países, integrantes do grupo de países maiores, que são membros do Comitê de Pagamentos e Infraestrutura de Mercado (Committee on Payments and Market Infrastructures – CPMI) do BIS e/ou da Organização Internacional das Comissões de Valores (International Organization of Securities Commissions – Iosco). Somente eles contam com os chamados "livros vermelhos" sobre infraestrutura de mercado, nos quais informações detalhadas sobre cada país são reunidas, e vêm sendo constantemente avaliados pelas organizações multilaterais. O restante dos países foi avaliado no início da década de 2000, por meio dos "livros amarelos", a partir de avaliações do Banco Mundial, e, desde então, não há informações sistematizadas atualizadas.

A tabela 3 traz o resultado mais recente da avaliação da dupla CPMI-Iosco sobre a aderência dos países aos chamados princípios para infraestruturas do mercado financeiro. É interessante notar que mesmo entre os países grandes, em particular entre Brasil e México, persistem diferenças importantes na aplicação dos princípios internacionais e no desenvolvimento da regulação em cada país. A infraestrutura de mercado brasileira pode ser considerada uma das mais modernas, plenamente aderente aos padrões internacionais de regulação e supervisão. Argentina, Chile e México, contudo, ainda estão em processo de

---

24. "*Important progress has been made (...). However, many other key legal areas still need to be addressed, including, in particular, the irrevocability of final settlement, adequate protection of the systems against the effects of bankruptcy proceedings, (...) the legal definition and regulation of oversight powers of the central bank (...) improvements to the legal basis for custody arrangements, and the legal definition of immobilization and dematerialization of securities, especially for public securities*".

adesão aos princípios internacionais que regem a operação das infraestruturas, inclusive no que se refere ao gerenciamento de risco.

TABELA 3
Aderência aos princípios para infraestruturas do mercado financeiro do CPMI-Iosco

	Princípios				Responsabilidades			
	CPCs	SPs	DCs e SCs	SRs	CPCs	SPs	DCs e SCs	SRs
Argentina	3	1	1/3	3	4	4	4	4
Brasil	4	4	4	4	4	4	4	4
Chile	1	2	1	1	4	4	4	1
México	1	3	3	3	4	4	4	3
Alemanha	4	4	4	4	4	4	4	4
Estados Unidos	2/3/4	4	2/3/4	1	4	4	4	4
Reino Unido	4	4	4	4	4	4	4	4

Fonte: CPMI-Iosco (2015).
Obs.: 1. CPCs: contrapartes centrais. SPs: sistemas de pagamento. DCs: depositários centrais de ativos e valores mobiliários. SCs: sistemas de compensação de ativos e valores mobiliários. SRs: sistemas de registro.
2. A nota 4 é a máxima dada pelos organismos. A cor verde indica a nota 4; a cor amarela indica uma nota inferior a 4.

Assim sendo, de modo geral, ainda que ao longo da década de 2000 tenha havido um processo de aprimoramento da infraestrutura de mercado latino-americano – o qual, contudo, não é passível de quantificação, devido à indisponibilidade de informações –, pode-se estabelecer que as assimetrias no desenvolvimento da infraestrutura de mercado constituem uma barreira à integração financeira regional. A proximidade de alguns países facilita a superação de determinados problemas operacionais, como o relativo aos diferentes fusos horários, porém, isso não é suficiente para garantir a convergência do desenvolvimento das infraestruturas.

A mitigação dos riscos sistêmicos e de liquidação deve nortear o processo de modernização das infraestruturas de mercado, o que exige a convergência aos padrões mais altos da região. Surge, nesse contexto, uma espécie de paradoxo: por um lado, a assimetria das infraestruturas torna mais difícil a integração; por outro, é o próprio processo de integração que pode induzir de forma mais tempestiva o desenvolvimento das infraestruturas dos países menores. Isso, contudo, passa não só por fatores de mercado (fluxos de capitais) mas demanda também o envolvimento das autoridades de regulação e supervisão dos países, como forma de promover maior cooperação e coordenação.

3.5 Regulação e resiliência

A influência da regulação financeira no processo de integração regional segue lógica bastante similar à apresentada na subseção anterior para a infraestrutura de mercado. Na literatura sobre integração financeira, diversos autores se ocupam

em elencar seus potenciais benefícios, entre os quais se destacam, por exemplo, o aprofundamento dos mercados financeiros dos países e a promoção da inclusão financeira, na esteira desse primeiro processo (Kose *et al.*, 2006).

Como apontam Levi-Yeyati e Williams (2014), não só consequências positivas se seguem à integração, havendo também riscos não negligenciáveis nesse processo. Esses riscos incluem a perda de autonomia na implementação e condução das políticas econômicas, a criação de vulnerabilidades a choques externos, riscos sistêmicos e até riscos relacionados à lavagem de dinheiro por meio dos fluxos de recursos entre os países. A regulação financeira, na mesma linha em que a infraestrutura de mercado, tem papel fundamental na mitigação desses riscos.

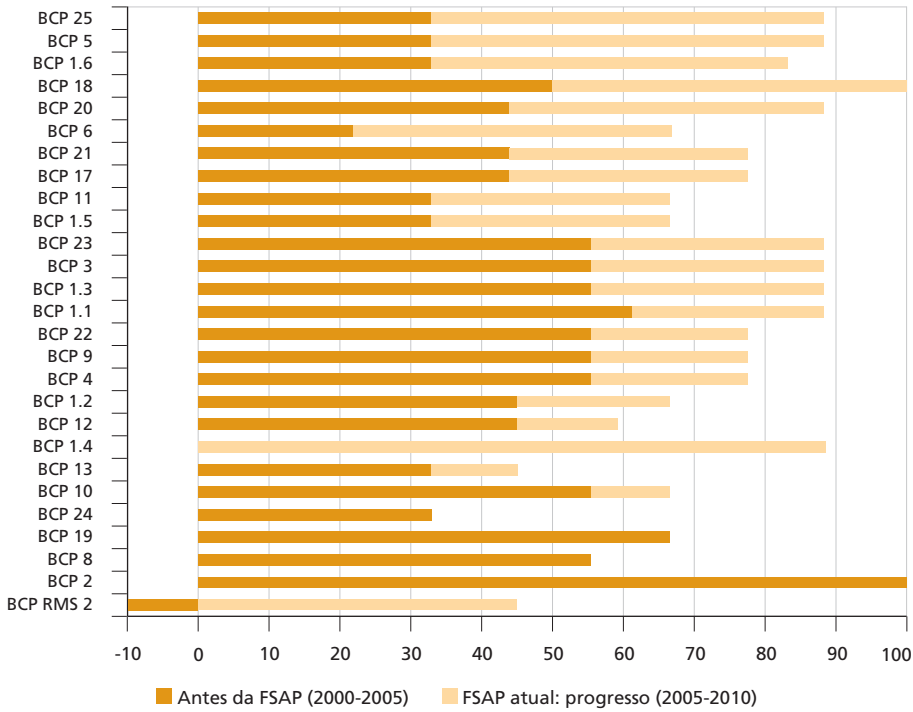
Em geral, os países da América Latina passaram por um processo de convergência aos padrões regulatórios internacionais ao longo da década de 2000, especialmente no mercado bancário. Em parte, essa tendência resulta da percepção acerca da necessidade de reduzir a vulnerabilidade financeira da região, haja vista as crises vivenciadas ao longo da década de 1990, que se seguiram à própria liberalização. Essa abordagem foi, inclusive, um dos pontos incorporados ao pensamento da Cepal na década de 2000. Como aponta Bielschowsky (2009, p. 184), um dos eixos das políticas para enfrentar a volatilidade dos capitais financeiros trazida pela liberalização consistia na "regulação e supervisão prudencial ativa do sistema financeiro, com um conteúdo anticíclico".[25] Outra razão importante deriva dos esforços de organismos multilaterais – FMI e Banco Mundial –, para promover padrões de competição uniformes aos bancos dos países desenvolvidos recém-internacionalizados na região, o que gerou uma série de pressões, por exemplo, para a adoção dos Acordos de Basileia. Esse processo se inicia na década de 1990, mas é intensificado na década de 2000.

Heysen e Auqui (2014, p. 349) realizam uma avaliação atualizada dos países latino-americanos em relação à conformidade com os princípios nucleares de Basileia (Comitê de Basileia, 2006), concluindo que "o progresso na supervisão prudencial foi amplo e inclui aspectos tão diversos quanto o arcabouço institucional, processos de autorização, supervisão de outros riscos, controles internos e disciplina de mercado".[26] Ao avaliar a observância desses princípios, os autores concluem que a porcentagem de países em conformidade com os diversos princípios saltou substancialmente ao longo da década. O gráfico 17 ilustra esse resultado para um grupo de nove países da região – principalmente países pequenos (México e Peru também fazem parte da análise). O percentual indica a proporção de países que observam os princípios de Basileia.

25. "*Regulación y supervisión prudencial activa del sistema financiero, con um contenido anticíclico*".

26. "*Progress in prudential oversight has been broad based and includes aspects as diverse as the institutional framework, authorization processes, supervision of other risks, internal controls, and market discipline*".

GRÁFICO 17
Progresso da regulação e supervisão em nove países da América Latina (2000-2010)[1]
(Em %)



Fonte: Heysen e Auqui (2014, p. 371).
Nota: [1] Inclui Barbados, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Peru e Trinidad e Tobago.

Heysen e Auqui (2014, p. 370), no entanto, encontram também assimetrias na implementação dos princípios para regulação e supervisão dos bancos. Segundo os autores, um terço dos países da região possuía arcabouços largamente em conformidade com os padrões internacionais (mais de 85% de avaliações positivas), porém outro terço ainda não havia implementado de forma suficiente os padrões internacionais (menos de 50% das avaliações positivas).

Do ponto de vista da capitalização dos bancos, os resultados para a região revelam valores superiores aos requerimentos regulatórios. A tabela 4 exibe a evolução dos níveis de capitalização ao longo da década de 2000 para os principais países da região. Os valores entre parênteses indicam o requerimento regulatório vigente em cada país. No agregado, o nível de capitalização das instituições manteve uma boa distância do mínimo exigido. Somente a Colômbia, no triênio 2001-2003, e o Peru, entre 2005 e 2008, apresentaram índices de capitalização menos folgados, porém, em ambos os casos, os padrões domésticos exigiam mais

capital das instituições (respectivamente, 9% e 10%) que o acordado em nível internacional (8%).

TABELA 4
Índice de Basileia de países selecionados (2001-2014)[1]
(Em %)

País (% mínimo regulatório)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Países grandes e médios														
Argentina (8)	13,2	13,9	11,7	14,0	15,3	16,9	16,9	16,9	18,8	17,7	15,6	17,1	13,6	14,4
Brasil (11)	14,8	16,6	18,9	18,6	17,9	19,0	18,8	18,3	19,0	17,7	16,3	16,4	16,1	16,7
Chile (8)	12,7	14,0	14,1	13,6	13,0	12,5	12,2	12,5	14,3	14,1	13,9	13,3	13,3	13,2
Colômbia (9)	11,2	11,0	11,5	14,2	14,7	15,4	16,0	15,4	17,2	17,3	16,9	18,1	17,0	17,0
México (8)	14,7	15,5	14,2	14,1	14,3	16,1	15,9	15,3	16,5	16,9	15,7	15,9	15,6	15,8
Peru (10)	13,4	12,5	13,3	14,0	12,0	12,5	11,7	11,9	13,8	13,6	13,7	14,4	13,9	14,4
Países pequenos														
Paraguai (10)	16,9	17,9	20,9	20,5	20,4	20,1	16,8	16,3	16,3	16,4	14,9	16,2	14,6	16,6
Uruguai (8)	n.d.	n.d.	n.d.	21,7	22,7	16,9	17,8	16,7	16,8	15,2	16,0	15,9	15,6	n.d.
Estados Unidos (8)	12,9	13,0	13,0	13,2	12,9	13,0	12,8	12,8	14,3	15,3	14,7	14,5	14,4	14,4

Fonte: Base de dados estatístico-financeiros internacionais/FMI.
Nota: [1] Capital e ativos ponderados pelo risco.

A literatura é consensual ao destacar o desenvolvimento dos padrões regulatórios locais e a elevada capitalização das instituições como um amortecedor dos efeitos da crise financeira de 2008-2009 sobre os sistemas bancários latino-americanos. Montoro e Rojas-Suarez (2012, p. 29) destacam: "taxas mais altas de capitalização, liquidez e eficiência bancária foram fatores que ajudaram os bancos a lidar melhor com os efeitos da crise sobre o crédito".[27] De Gregorio (2013, p. 4), por sua vez, aponta como um dos fatores principais que explicam a resiliência das economias da região perante a crise a consolidação de sistemas financeiros fortes e bem regulados, assim como "simples" em sua estrutura, nas principais economias latino-americanas.

Passando do mercado bancário aos mercados de capitais, a regulação na região seguiu também a tendência de incorporação dos padrões internacionais. Nesse caso, prevalece a preocupação com a proteção dos investidores e a governança corporativa. Da mesma forma que na regulação bancária, há a percepção de que existe uma assimetria entre os países grandes e médios e os pequenos. Por exemplo, o indicador de proteção a investidores minoritários,

27. "*Higher ratios of capitalisation, liquidity and bank efficiency were factors that helped banks to better cope with the effects of the crisis on credit*".

calculado pelo Banco Mundial, para alimentar o *ranking* Doing Business,[28] evoluiu positivamente na América Latina entre 2006 e 2013 (Banco Mundial, 2013, p. 79). Persiste, entretanto, a divergência entre os países conforme seu tamanho. Excluindo a Venezuela, os países grandes e médios apresentaram um índice médio de 63,1 na proteção aos investidores em 2015, muito próximo à média dos países de alta renda da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 63,9. Os países pequenos apresentaram o índice médio 43,3, significativamente longe dos países desenvolvidos e inferior ao índice médio da África Subsaariana, de 44,7. Há que se reconhecer as limitações do indicador, porém, ele serve para ilustrar a discrepância na regulação do mercado de capitais entre os países da região.

Uma análise das regulações adotadas pelos países maiores, por sua vez, revela um processo de aproximação regulatória inédito, em especial, na tétrade Brasil, México, Colômbia e Peru. Larraín (2015, p. 4) sublinha que as regulações desses países:

> convergiram em termos dos requisitos de oferta de e para transacionar valores mobiliários estrangeiros e ainda mantêm restrições para o investimento em valores mobiliários estrangeiros, mas dentro de margens razoáveis. Os padrões de proteção aos investidores minoritários melhoraram e convergiram e o mesmo ocorreu com os detentores de dívidas.[29]

Nesse sentido, é possível afirmar que o processo de aprimoramento regulatório vivenciado ao longo da década de 2000 criou condições facilitadoras da integração financeira regional, em particular, entre a tétrade de países mencionada. Ainda que a harmonização não seja perfeita, a convergência dos requerimentos regulatórios na região, no sentido de um arcabouço comum, facilita a coordenação e a cooperação entre as autoridades dos países mencionados, em especial, na estruturação de acordos que tornem mais simples o registro de emissores e a oferta de ativos em nível regional. Cabe frisar, contudo, que os países menores se mantêm à margem desse processo, e a assimetria presente é barreira para sua integração aos demais.

28. O *ranking* Doing Business leva em consideração questões regulatórias como a divulgação de informações aos acionistas, a presença de regras de conflito de interesses, a amplitude dos direitos dos acionistas minoritários, entre outros aspectos de governança corporativa. Para mais informações, ver: <http://www.doingbusiness.org/methodology/protecting-minority-investors>.

29. "*Han ido convergiendo en términos de requisitos de oferta de y para transar valores extranjeros, quedan restricciones a la inversión en valores extranjeros pero dentro de márgenes razonables, los estándares de protección a los inversionistas minoritarios han ido mejorando y convergiendo y lo mismo pasa con los tenedores de deuda*".

3.6 Fatores políticos

O último elemento de influência na integração financeira aqui elencado é de cunho político. Numa primeira aproximação, os fatores políticos vigentes na primeira década dos anos 2000 parecem ter sido positivos para as perspectivas de integração financeira regional latino-americana. O período é marcado pela eleição de candidatos considerados de "esquerda" em diversos países da região, inaugurando o que alguns autores chamaram de onda rosa: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela (Silva, 2015).

A maior aproximação do ponto de vista ideológico tendeu a favorecer a agenda integracionista, em prol do estreitamento dos laços regionais. A esquerda latino-americana, contudo, apresenta diferentes matizes, por exemplo, com Chile e Venezuela em extremos opostos (Levitsky e Roberts, 2011). Ainda assim, é possível considerar que as possibilidades de diálogo e de construção de uma trajetória compartilhada de coordenação e cooperação foram facilitadas. Como apontam explicitamente Bértola e Ocampo (2015, p. 273; grifo nosso): "a área em que a esquerda tem se mostrado mais claramente em acordo é em sua enfática rejeição dos tratados de livre comércio e seu *apoio à integração regional*".

O engavetamento da proposta de Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em 2005, processo no qual o Brasil exerceu proeminente liderança, ilustra a busca por maior autonomia regional. Os blocos locais e a ampliação de relações bilaterais intrarregionais se colocaram como alternativas. Em especial, destacam-se o reforço do Mercosul, com a admissão da Venezuela e o início do processo para integração da Bolívia ao bloco, e, mais recentemente, a estruturação da Aliança do Pacífico.

No Mercosul, o projeto integracionista avançou especialmente na sua face comercial.[30] A despeito do ambiente político teoricamente favorável, entretanto, a integração financeira encontrou barreiras. Em 1997, o Protocolo de Montevidéu estabeleceu um Plano de Ação para Liberalização dos Serviços, posteriormente ratificado em 2005, mas com efeitos práticos limitados devido às raízes neoliberais do projeto de integração, que exigiram a revisitação das bases para o avanço da integração na região. Como aponta Belfrage (2013, p. 61),

> as difíceis experiências de crises financeiras na América do Sul, e, em particular, no Cone Sul, alertaram contra abordar a integração financeira de forma leviana. Ao invés disso, as especificidades da esfera financeira urgem atenção especial e precaução. A preocupação acerca dos impactos sistêmicos de crises econômicas

30. Há que se registrar também os avanços na dimensão social, associados, por exemplo, ao Estatuto da Cidadania e ao Plano Estratégico de Ação Social. Ver Desiderá Neto e Penha (2016, p. 38-49) para mais detalhes.

> transmitidas por meio do sistema financeiro foi tornada clara no Protocolo e no trabalho do Subgrupo de Trabalho 4 [Assuntos Financeiros] nos anos 2000.[31]

Isso ilustra que a convergência política é também importante para a definição do que se quer com o projeto de integração e quais formas ele deve tomar. Se, antes, o predomínio de grupos políticos afeitos ao neoliberalismo fez com que se definisse um projeto que previa uma ampla abertura e liberalização, sob a contrapartida de ampliar os riscos e as fragilidades financeiras, com a ascensão das esquerdas, buscou-se definir um projeto comum mais balanceado no Mercosul, que pesasse também as potenciais vulnerabilidades da liberalização dos serviços financeiros.

Os maiores avanços na agenda de integração financeira do grupo ocorreram na área de cooperação técnica, com a regular reunião e o intercâmbio entre os bancos centrais e as comissões de valores dos membros. Avançou-se também nas discussões sobre os padrões mínimos de regulação e supervisão bancárias. O processo de adoção de Basileia II foi acompanhado de perto pelo subgrupo de trabalho 4, sobre assuntos financeiros. Outras iniciativas, porém, foram engavetadas, como a criação de um marco para negociação de fundos de investimento na região e a harmonização mínima das regras de compensação e liquidação das operações do mercado de capitais (Mercosul, 2015).

Como uma rota alternativa de integração regional, já foi mencionada a iniciativa de criação do Mila, em 2011, por Chile, Colômbia e Peru, posteriormente, em 2014, incorporando o México. Os primeiros resultados do Mila não pareciam indicar o sucesso da iniciativa. Muito embora tenha sido criada uma infraestrutura com o propósito de integração, as transações realizadas e os volumes operados foram muito restritos. O movimento dos agentes privados, porém, notadamente as bolsas de valores dos países, foi encampado pela Aliança do Pacífico, uma iniciativa dos governos chileno, colombiano, mexicano e peruano para integração de seus países em várias frentes (comércio, serviços, pessoas etc.).[32]

Em julho de 2015, na reunião de Paracas, no Peru, a Aliança celebrou a criação de um conselho dos ministros da fazenda, sob o qual ficará a responsabilidade de

---

31. "*The difficult experiences in South America, and in the Southern Cone in particular, of financial crises warned against taking financial integration lightly. Instead, the specificities of the financial realm urge special attention and precaution. The concern for systemic impacts of economic crises transmitted through the financial system was made clear in the Protocol and the work of the SWG4 in the 2000s*".

32. Como destacam Torre, Ize e Schmukler (2012, p. 118): "As últimas décadas foram marcadas por diversas tentativas de integração regional das bolsas de valores ao redor do mundo. Recentemente, Chile, Colômbia e Peru chegaram a um acordo deste tipo, que foca na integração das funções de listagem, roteamento e execucação de ordens. O acordo também promove esforços voltados para a convergência regulatória, mas não chega a prever sistemas comuns de liquidação e compensação".

definir e levar a cabo a agenda da integração financeira regional. Conforme a declaração, será uma das prioridades desse organismo:

> identificar e coordenar iniciativas que permitam o fortalecimento e a consolidação do Mercado Integrado Latinoamericano (Mila), assim como dos mercados de capitais de forma geral. Neste contexto, serão implantadas medidas que alcancem o reconhecimento dos emissores em ofertas primárias nos quatro países. Também se buscará implantar medidas relativas à ampliação dos instrumentos negociáveis nos mercados dos Estados-membros em diferentes plataformas de negociação (Alianza del Pacífico, 2015).[33]

Além disso, são pontos de pauta o alinhamento do tratamento tributário, a ampliação do número de participantes de mercado, os fundos de pensão e a inclusão financeira.

Esses desenvolvimentos determinaram, portanto, dois eixos de integração financeira regional, situando em polos distintos os principais mercados financeiro e de capitais latino-americanos: Brasil e México. A iniciativa andina e mexicana ainda se encontra em estágio embrionário, porém conta com importante apoio político dos governos envolvidos. O Mercosul, mais "maduro" do ponto de vista do desenvolvimento institucional, encontra barreiras nas assimetrias presentes entre os países-membros na esfera financeira – reforçadas pela adesão de Venezuela e Bolívia –, o que, de um ponto de vista pragmático, limita o projeto integracionista.

A potencial criação de um caminho comum em termos de integração financeira regional depende, nesse contexto, da sobreposição dos dois eixos de integração e do estabelecimento de mecanismos de diálogo que possam gestar um projeto único. Nesse caso, os fatores políticos são determinantes, já que é a aproximação entre Brasil, México e os países andinos que pode obter sucesso na iniciativa. Tal movimento, contudo, só se justifica se for capaz de criar formas de conectar as esferas financeira e real, portanto, favorecendo o desenvolvimento desses países e, ao mesmo tempo, sustentar uma maior autonomia geopolítica da região.

4 CONCLUSÃO: AVANÇOS, LIMITES E PERSPECTIVAS

Este artigo realizou uma avaliação da integração financeira regional latino-americana ao longo do período 2000-2014, levando em conta não só fatores econômicos, mas também elementos institucionais e políticos, considerados importantes para explicar a dinâmica evolutiva dos processos de integração financeira em geral. Os seis fatores – fatores macroeconômicos, orientação dos mercados,

33. "*Identificar e coordinar iniciativas que permitan el fortalecimiento y la consolidación del Mercado Integrado Latinoamericano (Mila) así como de los mercados de capitales en forma más general. En este contexto, se implementarán medidas que logren el reconocimiento de emisores en ofertas primarias en los cuatro países. También se buscará implementar medidas tendientes a la ampliación de los instrumentos susceptibles de negociación en los mercados de los Estados Parte en distintas plataformas de intercambio*".

desenvolvimento financeiro, infraestrutura de mercado, regulação e alinhamento político –, analisados de forma segmentada na seção 3, contribuíram para construir uma imagem mais ampla do processo de integração financeira na região.

No período analisado, de modo geral, a integração financeira regional na América Latina se ampliou mediante o aumento dos negócios financeiros entre os países da região e por meio da convergência institucional dos países grandes quanto aos padrões de regulação. Respondendo às variáveis macroeconômicas, os fluxos intrarregionais de capitais se ampliaram, especialmente em direção à dupla Brasil e México. Houve também um processo generalizado de ampliação do desenvolvimento financeiro, especialmente, dos mercados de ações, que alimentou o processo de expansão dos negócios. Soma-se a isso a expansão regional de alguns bancos, em especial, brasileiros, chilenos e colombianos, estes últimos com clara estratégia de crescimento voltada para a América Central.

Como tendência geral, houve um aprimoramento das infraestruturas de mercado, assim como um processo de convergência da regulação financeira dos países aos padrões internacionais e de reforço dos padrões regulatórios locais. Em particular, no caso dos países grandes e médios, a regulação bancária e do mercado de capitais convergiu de forma inédita. Portanto, aponta-se a direção de mercados mais harmonizados. Por fim, o maior rigor regulatório se revelou um importante amortecedor dos impactos da crise financeira internacional de 2008-2009.

Esses processos se desenrolaram numa conjuntura política favorável à integração, porém crítica ao desenho dos projetos integracionistas da década de 1990, pautados na liberalização dos mercados de serviços financeiros. O Mercosul registrou um lento avanço na agenda de integração, focado na cooperação técnica entre os reguladores do bloco e na harmonização dos padrões regulatórios, com especial atenção à implementação de Basileia II. Gestou-se também um novo projeto de integração entre os países andinos e o México, sob a égide da Aliança do Pacífico, que trouxe recentemente o tópico da integração financeira para o topo da agenda governamental desses países.

Os avanços, portanto, não são desprezíveis. Devem, contudo, ser apropriadamente qualificados, já que o desenrolar do processo de integração manteve, ou mesmo criou, importantes barreiras à sua própria expansão. Quanto aos fatores macroeconômicos, as elevadas taxas de juros brasileiras criaram uma distorção importante, fazendo com que o Brasil competisse pelos fluxos de capitais internacionais e intrarregionais com os países de menor tamanho. Isso fez com que a expansão dos negócios financeiros transfronteiriços fosse extremamente concentrada no mercado brasileiro.

Ainda que tenham se expandido substancialmente, os fluxos intrarregionais de capitais ainda são muito pequenos se comparados aos fluxos internacionais vindos

dos países desenvolvidos para a região. Assim, o crescimento dos negócios deve ser relativizado. Quantos aos fluxos internacionais, eles se destinaram principalmente ao Brasil e ao México, concentrados, no primeiro caso, no mercado de ações e, no segundo, nos mercados de dívida e bancário. As conexões com os mercados externos e a orientação "para fora" desses mercados implicaram um aprofundamento financeiro com vulnerabilidade, em especial, no caso mexicano, como ilustrado pela crise financeira internacional de 2008-2009.

O desenvolvimento dos mercados de capitais apresentou forte assimetria entre países grandes e médios e países pequenos. Os países grandes, conectados com os centros financeiros globais, viram seus mercados se expandirem substancialmente. Já os mercados menores também vivenciaram uma expansão, porém se mantiveram relativamente isolados, sem que se verificasse maior aprofundamento dos laços financeiros com outros pares regionais.

A iniciativa de integração entre os mercados maiores que mereceu maior atenção, o Mila, embora recente, não obteve os resultados esperados a curto prazo, devido ao baixíssimo volume de transações com as ações dos países integrantes da iniciativa. Em parte, esse resultado pode ser atribuído à concentração da liquidez latino-americana no mercado acionário brasileiro (mais que três quartos do total), o que abre uma importante questão: com esse perfil de concentração da liquidez dos mercados de ações da região, é possível avançar numa estratégia de integração que prescinda do Brasil?

O padrão de assimetria entre países conforme seu tamanho também se reproduz para o desenvolvimento da infraestrutura de mercado e da regulação, o que também nos leva a relativizar o desenvolvimento enunciado. Como visto, houve avanços em todos os países, mas estes foram mais limitados no caso dos países pequenos, que ainda apresentam infraestrutura incipiente e padrões de regulação bancária e do mercado de capitais deficientes. Uma parcela desses países menores ainda não observa os padrões nucleares de Basileia, bem como apresenta regulações mais restritas no que tange à proteção dos investidores.

Concluindo a síntese dos elementos de limitação à integração da região, considera-se que o maior alinhamento político não foi suficiente para estimular a criação de um projeto comum na região. Com efeito, a despeito da "onda rosa", diversos estilos políticos puderam ser observados, com projetos mais à esquerda, como o venezuelano, e mais à direita, como o chileno. Além disso, a criação da Aliança do Pacífico implica uma importante polarização, já que passa a constituir um projeto de integração financeira alternativo ao Mercosul. Nesse contexto, Brasil e México, as principais praças financeiras da região, se veem em eixos distintos da integração.

Os possíveis caminhos à frente da integração financeira regional latino-americana respondem diretamente aos limites estabelecidos e que foram anteriormente citados. No segmento bancário, as oportunidades abertas pelo novo ambiente regulatório pós-crise são singulares: a maior limitação às operações dos bancos americanos e europeus, seja pela via dos custos regulatórios, seja pela restrição efetiva (proibição de negócios proprietários), abre espaço para que grandes bancos regionais avancem sobre os países menores. Além da maior disponibilidade de recursos para financiamento, esse processo pode trazer importantes benefícios institucionais para os países pequenos caso se associe ao desenvolvimento da infraestrutura de mercado, em especial, dos sistemas de pagamentos locais, e à ampliação da resiliência dos sistemas bancários domésticos.

Do lado privado, esse possível caminho estratégico depende das condições de lucratividade dos mercados pequenos, nos quais a escala é restrita. O caso dos bancos colombianos parece ilustrar que há possibilidades reais para esse processo avançar. Isso mostra que, ao menos teoricamente, outros países da região têm capacidade de reproduzir esse caminho. Em especial, contudo, no caso brasileiro, que possui as maiores instituições financeiras da região, é menos provável que esse seja um caminho a ser seguido, devido às altas taxas de juros praticadas no país.

No caso dos mercados de capitais, o mercado de dívida corporativa, de largada, não parece ser uma via de integração factível: os mercados são essencialmente locais e restritos. Os mercados de ações apresentam potencial para integração, embora algumas questões devam ser pesadas. Inicialmente, cabe questionar onde os mercados pequenos entram nessa estratégia de integração dos mercados de ações. A questão-chave aqui é: por que integrar regionalmente, em vez de integrar diretamente com mercados mais desenvolvidos?[34] Os custos transacionais podem se reduzir e as economias de escala poderão ser exploradas em nível regional, contudo, não há nada que garanta que essas vantagens superem a integração direta com os mercados desenvolvidos, como ilustram as experiências brasileira e mexicana. Deve-se pesar, nesse caso, a possibilidade de desenvolvimento institucional dada pela integração regional e a blindagem contra possíveis choques externos (nesse caso, a correlação do comportamento dos países latino-americanos, ainda que nem sempre homogênea, contribui para este panorama). Além disso, há um componente político, não tão explícito, referente à maior integração regional.

No caso dos países grandes, essa principal questão já foi adiantada. Questionou-se se seria possível avançar numa estratégia bem-sucedida de integração dos mercados de ações da região que prescindisse do mercado brasileiro. A análise realizada na seção 3 indica que a resposta a essa pergunta é que, a curto e

34. Torre, Gozzi e Schmukler (2007) desenvolveram, originalmente, este questionamento.

a médio prazo, é pouco provável que o Mila avance sem a participação do Brasil, afinal, a liquidez está fortemente concentrada no mercado brasileiro.

Uma estratégia possivelmente profícua nesse caso seria a aproximação entre o Brasil e a Aliança do Pacífico, diretamente ou por meio do Mercosul, com fins de traçar um caminho comum em termos de integração regional. A sobreposição dos dois eixos, Brasil e México, parece ser a estratégia mais relevante para abrir espaço para um processo de integração regional mais profundo, que viesse acompanhado de maior autonomia política da região.

Essa aproximação, entretanto, esbarra em importantes fatores políticos, como os diferentes estilos de desenvolvimento adotados pelos governos dos países andinos, México e Brasil, e as distintas abordagens à política externa – cabendo lembrar que o México integra o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta). De qualquer maneira, a construção de um diálogo nesse âmbito é de suma importância. Ainda que não se consiga definir um norte comum, o estabelecimento de mecanismos de coordenação e cooperação regional mais efetivos poderá trazer importantes dividendos políticos para esses países.[35]

Nesse contexto, os potenciais ganhos da integração financeira regional latino-americana não devem ser restritos à esfera financeira ou econômica. O desenvolvimento dos sistemas financeiros da América Latina por meio da integração regional, em termos institucionais e em profundidade, é, sim, um objetivo importante, principalmente se o projeto concebido alcançar êxito em ampliar a funcionalidade dos sistemas locais ao desenvolvimento econômico da região. Pode-se, inclusive, questionar sobre que projeto idealmente deveria ser seguido para alcançar esse objetivo – esse tema, no entanto, transcende o escopo deste artigo. Soma-se a ele, contudo, em importância, a aproximação política dos blocos e países da região que pode ser engendrada por esse processo de integração, como mostra a experiência recente da Aliança do Pacífico. Em um mundo crescentemente financeirizado, que a questão da integração financeira ao menos sirva para reforçar o sentimento de identidade regional, abrindo espaço para pensar uma América Latina integrada e mais independente, em linha com os ideais originais de Raúl Prebisch e da Cepal.

35. Sobre os mecanismos em vigor, ver Ocampo (2016, p. 181-208). Sobre as possibilidades e consequências associadas a estes mecanismos, ver Titelman e Caldentey (2016, p. 209-258).

REFERÊNCIAS

2014 cerró con más compras que ventas de extranjeros en BVC. **Dinero**, Bogotá, 14 enero 2015. Disponível em: <http://www.dinero.com/inversionistas/articulo/participacion-extranjeros-mercado-accionario-colombia-2014/204687>.

ABIAD, A.; MODY, A. Financial reform: what shakes it? what shapes it? **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 95, n. 1, p. 66-88, 2005.

ADJAOUTÉ, K.; DANTHINE, J.-P. European financial integration and equity returns: a theory-based assessment. *In*: GASPAR, V. *et al.* **The transformation of the European financial system**. Frankfurt: Banco Central Europeu, 2003.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Declaración de Paracas**. Paracas: Alianza del Pacífico, jul. 2015.

AYUSO, J.; BLANCO, R. **Has financial market integration increased during the nineties?** Madrid: Servicio de Estudios, Banco de España, 1999. (Documento de Trabajo, n. 9923).

BAELE, L. *et al.* **Measuring financial integration in the euro area**. Frankfurt: ECB, Apr. 2004. (Occasional Papers Series, n. 14).

BANCO CENTRAL DA ARGENTINA. **Régimen de metas de inflación en Argentina**. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, sept. 2016. Disponível em: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Prensa_comunicacion/Metas_de_inflacion26092016.PDF>.

_____. **Informe de política monetaria**. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina, abr. 2017. Disponível em: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PoliticaMonetaria/Presentacion_IPOM_abril_2017_web.pdf>.

BANCO CENTRAL EUROPEU. **Financial integration in Europe**: April 2014. Frankfurt: Banco Central Europeu, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Reforming payments and securities settlement systems in Latin America and the Caribbean**. Washington: Banco Mundial, 2007.

_____. Protecting investors. *In*: **Doing Business 2013**, p. 77-80, 2013.

BELFRAGE, C. **Challenges for strengthening Mercosul financial integration** – lessons from the European experience. Brasília: Banco Central do Brasil, 2013.

BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J. A. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal – uma resenha. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, v. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 13-68.

_____. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 97, p. 173-194, abr. 2009.

BOLAÑOS, E. *et al*. Emerging markets integration in latin america (Mila) Stock market indicators: Chile, Colombia, and Peru. **Journal of Economics, Finance and Administrative Science**, Amsterdam, v. 20, n. 39, p. 74-83, 2015.

BORIO, C.; DISYATAT, P. **Global imbalances and the financial crisis**: link or no link? Basileia: BIS, 2011. (Working Papers, n. 346).

_____. **Capital flows and the current account**: taking financing (more) seriously. Basileia: BIS, 2015. (Working Papers, n. 525).

CÁRDENAS, M. **Latin America, the global financial crisis and the velocity of business**. *In*: ECONOMIST'S ANNUAL CONFERENCE ON LATIN AMERICA PRIVATE EQUITY, 11., 2009, Miami, Florida. Miami: [s.n.], 2009. Disponível em: <https://www.brookings.edu/on-the-record/latin-america-the-global-financial-crisis-and-the-velocity-of-business/>.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **El mercado común latinoamericano**. Lomas De Chapultepec: Naciones Unidas, 1959.

_____. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. **Libros de la Cepal**, Santiago, n. 39, 1994.

_____. América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. **Libros de la Cepal**, Santiago, n. 40, 1995.

CERVO, A. L.; RAPOPORT, M. **História do Cone Sul**. 2. ed. Brasil: Revan, 2015.

CGFS – COMMITTEE ON THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM. **EME banking systems and regional financial integration**. Basileia: CGFS; BIS, 2014. (CGFS Papers, n. 51).

CHINN, M. D.; ITO, H. A new measure of financial openness. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 10, p. 309-322, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. **Banking union**: restoring financial stability in the eurozone. Bruxelas: Comissão Europeia, 2014a.

_____. **The European Union explained**: banking and finance. Bruxelas: Comissão Europeia, 2014b.

_____. **Building a capital markets union**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2015.

COMITÊ DE BASILEIA. **Core principles for effective banking supervision**. Basileia: Comitê de Basileia; BIS, 2006.

CORAZZA, G. O "regionalismo aberto" da Cepal e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

CPMI-IOSCO – COMMITTEE ON PAYMENTS AND MARKET INFRASTRUCTURES-INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SECURITIES COMMISSIONS. **Principles for financial market infrastructures**. Basileia: CPMI; Madrid: IOSCO, 2012.

_____. **Implementaion monitoring of PFMIs**: second update to Level 1 assessment report. Basileia: CPMI; Madrid: IOSCO, 2015.

DE GREGORIO, J. **Resilience in Latin America**: lessons from macroeconomic management and financial policies. Washington: IMF, Dec. 2013. (Working Paper, n. 13/259).

DESIDERÁ NETO, W. A.; PENHA, B. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Ipea, n. 22, jan./abr. 2016.

DIDIER, T.; MORETTI, M.; SCHMUKLER, S. **The changing patterns of financial integration in Latin America**. Washington: Banco Mundial, 2015. (Policy Research Working Paper, n. 7190).

DIDIER, T.; SCHMUKLER, S. **Financial development in Latin America and the Caribbean**: stylized facts and the road ahead. Washington: Banco Mundial, 2013. (Policy Research Working Paper, n. 6582).

_____. **Emerging issues in financial development**: lessons from Latin America. Washington: Banco Mundial, 2014.

DOMANSKI, D. **Foreign banks in emerging market economies**: changing players, changing issues. Basle: BIS, Dec. 2005.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Latin America**: new challenges to growth and stability. Washington: FMI, 2014a.

_____. **Annual report on exchange arrangements and exchange restrictions**: 2014. Washington: FMI, 2014b.

FRENKEL, R.; RAPETTI, M. **A concise history of exchange rate regimes in Latin America**. Washington: Center for Economic and Policy Research, Apr. 2010.

GALINDO, A.; IZQUIERDO, A.; ROJÁS-SUAREZ, L. **Financial integration and foreign banks in Latin America**: how do they impact the transmission of external financial shocks? Washington: Inter-American Development Bank, 2010. (Working Paper Series, n. IDB-WP-116).

GOLDMAN SACHS. **Top of Mind**. New York: Goldman Sachs, Global Macro Research, n. 37, Aug. 2015.

HAMMOND, G. **State of the art of inflation targeting – 2012**. London: Centre for Central Banking Studies; Bank of England, 2012. (Handbook, n. 29).

HERMANN, J.; MARTINS, N. M. Mercado de ações no Brasil: o perfil de risco da expansão de 2004-2011. **Análise Econômica**, Porto Alegre, n. 58, p. 87-120, 2012.

HEYSEN, S.; AUQUI, M. Recent trends in banking supervision in Latin America and the Caribbean. *In*: DIDIER, T.; SCHMULKER, S. (Eds.). **Emerging issues in financial development**: lessons from Latin America. Washington: Banco Mundial, 2014.

JIMENEZ, L.; MANUELITO, S. Latin America: financial systems and financing of investment. Diagnostics and proposals. **Revista da Cepal**, Santiago, n. 103, Apr. 2011.

KALTENBRUNNER, A.; PAINCEIRA, J. P. Developing countries' changing nature of financial integration and new forms of external vulnerability: the Brazilian experience, **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 39, n. 5, 2014.

KAMIL, H.; RAI, K. **The global credit crunch and foreign banks' lending to emerging markets**: why did Latin America fare better? Washington: FMI, Apr. 2010. (Working Paper, n. 10/102).

KOSE, M.; PRASAD, E.; TAYLOR, A. **Thresholds in the process of international financial integration**. Cambridge: NBER, 2009. (Working Paper, n. 14916).

KOSE, M.; PRASAD, E.; TERRONES, M. **Financial integration and macroeconomic volatility**. Washington: FMI, 2003. (Staff Papers, v. 50).

KOSE, M. *et al.* **Financial globalization**: a reappraisal. Washington: FMI, Aug. 2006. (Working Paper, n. 06/189).

LANE, P.; MILESI-FERRETTI, G. M. **International financial integration**. Washington: FMI, 2003. (Staff Papers, v. 50).

LARRAÍN, G. **Integración financiera en América Latina**: realidades, desafíos y propuestas estratégicas. São Paulo: BRAIN, 2015.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. **The ressurgence of the Latin American left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

LEVY-YEYATI, E.; WILLIAMS, T. Financial globalization in Latin America and the Caribbean: myth, reality, and policy matters. *In*: DIDIER, T.; SCHMULKER, S. (Eds.). **Emerging issues in financial development**: lessons from Latin America. Washington: Banco Mundial, 2014.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Cuadro de avances del SGT-4**. Montevidéu: Mercosul, 2015. Disponível em: <http://sgt4.bcb.gov.br/pt-br/Documents/Cuadro_Avances_Concluidas_02_2014.pdf>.

MODY, A.; MURSHID, A. Growing up with capital flows. **Journal of International Economics**, Amsterdã, v. 65, p. 249-266, 2005.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, 2004.

MONTORO, C.; ROJAS-SUAREZ, L. **Credit at times of stress**: Latin American lessons from the global financial crisis. Basle: BIS, Feb. 2012. (Working Papers, n. 370).

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional en América Latina. *In*: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE *et al.* **Desarollo e integración en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2016. p. 181-208.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Chile**: review of the financial system. Paris: OECD, Oct. 2011.

PAULA, L. F. **Banking internationalisation and the expansion strategies of European banks to Brazil during the 1990s**. Vienna: Société Universitaire Européenne de Recherches Financières, 2002.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, p. 69-136.

QUINN, D.; SCHINDLER, M.; TOYODA, M. Assessing measures of financial openness and integration. **Economic Review**, Washington, v. 59, n. 3, p. 488-522, 2011.

SILVA, F. P. Onda rosa latino-americana: uma tipologia. **Latinoamerica**: Integração & Desenvolvimento, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, nov. 2015.

STILLMAN, A. Foreign investors snap up Mexican bonds. **Financial Times**. Londres, 6 de agosto de 2015.

TITELMAN, D.; CALDENTEY, E. P. Los espacios de cooperación e integración financiera regional en un mundo posterior a la crisis. *In*: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE *et al.* **Desarollo e integración en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2016. p. 209-258.

TORRE, A.; GOZZI, J.; SCHMUKLER, S. Stock market development under globalization: whither the gains from reforms? **Journal of Banking and Finance**, Amsterdã, v. 31, n. 6, p. 1731-54, 2007.

TORRE, A.; IZE, A.; SCHMUKLER, S. **Financial development in Latin America and the Caribbean**: the road ahead. Washington: Banco Mundial, 2012.

TORRES FILHO, E.; MACAHYBA, L. **Long term corporate financing in Brazil**: is Brazil becoming 'normal'? Rio de Janeiro: Multidisciplinary Institute for Development and Strategies, 2015. (Discussion Papers, n. 02).

A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA E A BUSCA PELA INSERÇÃO NA "SOCIEDADE DO CONHECIMENTO": DA SUBORDINAÇÃO NORTE-SUL À ALIANÇA ESTRATÉGICA SUL-SUL?[1]

Verena Hitner[2]
Maria Caramez Carlotto[3]

Este artigo busca analisar as mudanças na cooperação técnica do Brasil a partir do momento em que ela se transforma em ferramenta privilegiada da política externa adotada pelo país atualmente. Para tanto, parte-se de uma comparação entre dois diferentes padrões de transferência de conhecimentos, com o objetivo de compreender a importância da mudança do conceito de cooperação para a política de desenvolvimento e inserção internacional brasileira. Analisa-se particularmente a cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos no campo de políticas educacionais nos anos 1950, 1960 e 1970 e no campo de políticas de ciência e tecnologia nos anos 1980 e 1990, comparando-as com a cooperação técnica para transferência de tecnologia agrícola do Brasil com outros países em desenvolvimento nos anos 2000. O objetivo é analisar em que medida o atual modelo brasileiro pode ser considerado um novo padrão de cooperação técnica em relação a um novo formato de inserção internacional.

Palavras-chave: cooperação internacional; ciência e tecnologia; educação; *think tanks*; política externa brasileira.

BRAZILIAN TECHNICAL COOPERATION AND THE SEARCH FOR INSERTION IN THE "KNOWLEDGE SOCIETY": FROM THE NORTH-SOUTHERN SUBORDINATION TO THE SOUTH-SOUTH STRATEGIC ALLIANCE?

The article aims to analyze the changes in the technical cooperation of Brazil from the moment it becomes a privileged tool of the current Brazilian foreign policy. Therefore, it starts comparing two different patterns of technical cooperation due to understand the importance of the changing that happened on the concept of cooperation to Brazil's international development and insertion policy. The article analyzes, with attention, the education technical cooperation between Brazil and the United States in the 1950s, 1960s and 1970s and as well as their cooperation on science and technology policies in the 1980s and 1990s, comparing them with technical cooperation for the transfer of agricultural technology of Brazil with other developing countries in the 2000s. Finally, it intends to understand how the new Brazilian cooperation model can be considered a new standard of technical cooperation related to a new model of international insertion.

Keywords: international cooperation; science and technology; education; think tanks; Brazilian foreign policy.

---

1. Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), na Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, no período de 22 a 24 de julho de 2015.

2. Pesquisadora e coordenadora da Cátedra Unesco-Ciespal de Liberdade de Expressão e Sociedades do Conhecimento. *E-mail*: <hitner@ciespal.org>.

3. Professora do bacharelado de relações internacionais da Universidade Federal do ABC (BRI-UFABC). *E-mail*: <maria.carlotto@ufabc.edu.br>.

LA COOPERACIÓN TÉCNICA BRASILEÑA Y LA BÚSQUEDA POR LA INSERCIÓN EN LA "SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO": DE LA SUBORDINACIÓN NORTE-SUR A LA ALIANZA ESTRATÉGICA SUR-SUR?

El objetivo del artículo es analizar los cambios en la cooperación técnica de Brasil a partir del momento que ella se transforma en herramienta privilegiada de la política exterior brasileña actual. Para eso, se parte de una comparación entre dos patrones distintos de cooperación técnica con el objetivo de comprender la importancia del cambio en el concepto de cooperación para la política de desarrollo e inserción internacional de Brasil. El texto analiza particularmente la cooperación técnica entre Brasil y Estados Unidos en el campo de las políticas educativas en los años 1950, 1960 y 1970 y en el campo de la ciencia y la tecnología en los años 1980 y 1990, haciendo una comparación de ellas con la cooperación técnica para transferencia de tecnología agrícola de Brasil con otros países en desarrollo en los años 2000. El objetivo es analizar en qué medida el nuevo modelo de cooperación brasileña puede ser considerado un nuevo patrón de cooperación técnica relacionado a un nuevo modelo de inserción internacional.

Palabras clave: cooperación internacional; ciencia y tecnología; educación; think tanks; política exterior brasileña.

JEL: F59.

1 INTRODUÇÃO

Embora alguns autores reconheçam que a cooperação em ciência e tecnologia tem raízes históricas longínquas (Baiardi e Ribeiro, 2011; Brown, 1979; Marinho, 2001; Miceli, 1990), é bastante consensual, no campo das relações internacionais, a percepção de que a institucionalização da cooperação técnica internacional, incluindo a cooperação em ciência e tecnologia,[4] remonta ao pós-guerra, sendo marcada originalmente pelo esforço de reconstrução das regiões e países afetados pelo conflito mundial, em especial a Europa e o Japão, principalmente por meio do chamado Plano Marshall (Ayllón, 2012; Cervo, 1994). Não por acaso, já ganhava destaque nesse momento a estratégia de promoção do desenvolvimento econômico em outras regiões como a Ásia, a África e a América Latina, tornadas alvo das disputas geopolíticas que marcariam a Guerra Fria (Garcia, 1998).

É justamente nesse contexto, portanto, que surgem as primeiras agências nacionais e multilaterais de cooperação internacional, que passam a liderar a oferta de cooperação técnica internacional a partir da década de 1950. No campo específico das agências multilaterais de cooperação, merecem destaque aquelas criadas no âmbito do Acordo de Bretton Woods, em 1944, como o Fundo

4. Por cooperação técnica internacional, entendemos que seja a transmissão internacional de conhecimentos e técnicas, o que inclui tanto o que tradicionalmente se entende por cooperação em ciência e tecnologia quanto a cooperação em ciências e tecnologias sociais, em especial as voltadas para a estruturação dos Estados nacionais, o que a sociologia da globalização chama de "saberes de Estado" (Dezalay e Garth, 2002). Isso significa um esforço de ampliar o escopo de análise para incluir não só os acordos formais de cooperação técnica mas, também, a atuação dos assim chamados *think thanks* que desempenham um papel essencial na circulação e legitimação internacional de conhecimento (McGann e Sabatini, 2011).

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e aquelas associadas à Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Unesco), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund – Unicef).

É também a partir do pós-guerra, que surgem as primeiras agências norte-americanas, concentradas na Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development – Usaid), a partir de 1961, e europeias de assistência internacional, tais como a Agência Alemã de Cooperação Técnica, o Instituto Francês de Pesquisa Científica pelo Desenvolvimento em Cooperação, a Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento da Itália e o Departamento de Desenvolvimento Internacional da Inglaterra, essas últimas voltadas principalmente para a assistência a colônias e ex-colônias europeias, empenhadas, na época, em construir suas estruturas de Estados.

Seguindo a literatura sobre o tema, essa forma original de cooperação técnica internacional caracterizava-se essencialmente por três elementos:

> a) transferência não comercial de técnicas e conhecimentos; b) desnível quanto ao desenvolvimento alcançado por receptor e prestador; c) execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas (Cervo, 1994, p. 39).

A soma desses três elementos – o caráter geral, assimétrico e assistencialista da cooperação – fazia com que esse modelo tradicional de cooperação técnica internacional fosse antes uma ajuda internacional voltada para a difusão de modelos de organização econômica e social, com sua dimensão ideológica inerente, do que uma cooperação técnica de fato, com intercâmbio efetivo e produção conjunta de conhecimentos, técnicas e tecnologias em prol da promoção do desenvolvimento e da redução das desigualdades nacionais e internacionais.[5]

Não é por acaso, portanto, que a expansão dessa forma específica de cooperação técnica está intrinsecamente associada à atuação cada vez mais sistemática de um conjunto de instituições voltadas à difusão internacional de saberes e práticas – os assim chamados *think thanks* –, por meio da transmissão de conhecimentos ligados à formulação de políticas públicas, especialmente no

5. É interessante notar que o termo original adotado pela Assembleia da ONU, em 1948, foi assistência técnica, termo substituído por cooperação técnica apenas em 1959, em resposta às críticas que começavam a surgir no plano internacional.

campo das políticas de desenvolvimento como educação, ciência e tecnologia, dos países do hemisfério norte para os países do hemisfério sul.

Esse padrão tradicional de circulação internacional de conhecimento, em que a cooperação técnica internacional assume um lugar de destaque, marcou de modo decisivo a cooperação do Brasil com os assim chamados países desenvolvidos desde o final da Segunda Guerra Mundial. No entanto, é importante notar que as ressalvas a esse padrão tradicional de cooperação já aparecem de modo contundente na Conferência de Bandung, que marca o início de um movimento de afirmação autônoma dos países da África, da Ásia e, posteriormente, da América Latina.[6] Esse movimento se desdobra, nos anos 1970, na crítica aos modelos assimétricos e assistencialistas de cooperação técnica impulsionando, internacionalmente, a agenda da cooperação Sul-Sul. Essa nova agenda em prol de uma cooperação técnica mais horizontal e estratégica, que tinha como horizonte a afirmação de um outro padrão de inserção internacional dos países então chamados do terceiro mundo, ganhou expressão no Brasil durante os anos 1970, quando o governo militar firmou diferentes acordos de cooperação com países da África, do Oriente Médio e da América Latina.

Embora essas iniciativas de cooperação horizontal ensaiadas pelo Brasil durante os anos 1970 sejam bastante relevantes – merecendo, inclusive, mais atenção por parte dos pesquisadores da área –, sua descontinuidade a partir do final dos anos 1980 e a permanência de outras iniciativas de cooperação tradicional e assimétrica no período, nos permite afirmar que o padrão de cooperação predominante no Brasil entre anos 1950 e 1990 foi um modelo tradicional de cooperação assimétrica com países do norte, tendo em vista a afirmação de políticas de desenvolvimento.

Essa situação só se alterou de modo significativo a partir dos anos 2000, quando a perda de dinamismo econômico dos países chamados desenvolvidos, agravada com a crise financeira de 2008 e associada a um crescimento contínuo e intenso dos países em desenvolvimento, criou condições objetivas para o fortalecimento de iniciativas mais horizontais e estratégias de cooperação técnica. Essas iniciativas foram reforçadas, ainda, por mudanças políticas que ocorreram em alguns desses países, de modo especial na América Latina e no Caribe, a partir da eleição de governos de centro-esquerda que assumiram uma visão formalmente distinta do papel da cooperação e do lugar das políticas de integração e desenvolvimento. Como resultado desses processos, países como Brasil, Venezuela, Índia e China tornam-se cada vez mais dispostos a se transformar, segundo Ayllón (2012, p. 233), "em *global players* que contribuem, através do

6. A Conferência de Bandung reuniu 23 países asiáticos e cinco países africanos. Alguns países latino-americanos, incluindo o Brasil, com o embaixador Bezerra de Menezes, participaram com o *status* de observadores.

financiamento e execução de programas e projetos, para o desenvolvimento de outros países e para as atividades de organismos internacionais".

Partindo desse enquadramento histórico geral, o objetivo deste artigo é analisar esses dois padrões de cooperação técnica no Brasil – o primeiro, predominante entre 1950 e 1990, com foco na redefinição de políticas importantes para o desenvolvimento; e o segundo, predominante a partir dos anos 2000, com ênfase na cooperação em ciência e tecnologia entre países em estágios mais semelhantes de desenvolvimento – à luz dos desafios que o Brasil enfrenta para se inserir internacionalmente em uma economia cada vez mais dependente do conhecimento e da tecnologia.

Para tanto, o artigo se organiza em três seções além desta introdução: a segunda seção analisa exemplos relevantes do padrão tradicional de cooperação, que estamos chamando provisoriamente de padrão dependente, em especial no campo das políticas de educação e de ciência e tecnologia; a terceira seção volta-se para a análise de um exemplo do que seria o novo padrão de cooperação técnica internacional do Brasil, que estamos chamando, por sua vez, de "cooperação estratégica"; a quarta seção, a conclusão, além de sintetizar ideias centrais, lança questões para futuras investigações sobre a relação entre cooperação técnica, padrões de circulação internacional de conhecimento e padrões de inserção econômica.

2 O PADRÃO DEPENDENTE: A COOPERAÇÃO TÉCNICA NORTE-SUL PREDOMINANTE NO BRASIL DE 1950 A 1990

Desde os anos 1960, a perspectiva realista de relações internacionais permite interrogar de modo crítico os efeitos reais da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico. Hans Morgenthau, por exemplo, considera a ajuda internacional dos Estados Unidos no pós-guerra como um instrumento de poder tendo em vista atingir objetivos de política externa que não poderiam ser assegurados por meios militares ou da diplomacia tradicional. A análise cética do autor centra-se na crítica ao Plano Marshall para reconstrução da Europa no imediato pós-guerra, que entrara para a história como receita contra o subdesenvolvimento e garantidor da democracia nos países (Morgenthau, 1962, p. 305). No mesmo sentido, mas de outra perspectiva teórica, caminha a análise de Nye (2004) sobre a estratégia de cooperação dos Estados Unidos, vista por ele como uma forma de *soft power* essencial para a afirmação da hegemonia política e cultural do país. Keohane (1969), do mesmo modo, considera a cooperação como uma das estratégias mobilizadas pelos países para organizar e estruturar o sistema internacional, mantendo uma zona significativa de influência. Por essa perspectiva realista, portanto, a história da cooperação técnica internacional na segunda metade do século XX é inseparável das disputas travadas no âmbito da

Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética pela conquista de áreas de hegemonia política e cultural.

É nessa chave interpretativa que um dos exemplos paradigmáticos de cooperação internacional – o Plano Marshall para a reconstrução da Europa – ganha uma nova dimensão, firmando-se também como um importante instrumento de garantia da hegemonia dos Estados Unidos na Europa Ocidental, haja vista a recusa dos países integrantes da União Soviética em integrar o plano.

Do ponto de vista que nos interessa neste artigo, o Plano Marshall importa não apenas pelo volume inédito de recursos que mobilizou em ajuda internacional – transferindo para Europa US$ 13 bilhões em cinco anos (Hobsbawm, 1995) – mas, sobretudo, pelo *incentivo* para a construção de instituições adequadamente capacitadas, sem as quais, na visão dos formuladores do plano, constituía-se o principal empecilho para o desenvolvimento. Nesse sentido, portanto, a cooperação internacional deveria conceder prioridade à capacitação institucional (*institutional building*). A existência de instituições nacionais capacitadas tecnicamente – particularmente no campo de administração pública; planejamento; ciência e tecnologia; educação; e gestão de programas governamentais – foi trabalhada como condição essencial para que os esforços empreendidos tivessem continuidade e para que os países recebedores adquirissem autonomia.

É nesse sentido, então, que apontam as análises do sociólogo Luc Boltanski sobre os efeitos culturais e políticos do Plano Marshall. Segundo ele, no caso da França, para além da dimensão militar e política, a relação com os Estados Unidos, intermediada pelo Plano Marshall, envolvia, desde sempre,

> uma dimensão mais fundamental que era aquela da "natureza" da "sociedade francesa" comparada à "sociedade americana", quer dizer, indissociavelmente, seu regime político e sua estrutura social, suas técnicas de gestão econômica, seus modos de controle social e seu regramento dos conflitos sociais (Boltanski, 1981, p. 19).

É justamente por isso, portanto, que o autor vai dar tanto destaque à influência do Plano Marshall na importação, pela França, do conhecimento gerencial norte-americano que, mobilizando uma visão específica de organização industrial e institucional, trouxe impactos profundos para a dinâmica cultural e política da sociedade francesa e para a sua estratégia de desenvolvimento econômico. Esse processo, inerentemente ligado à reforma de instituições e políticas, resultou, segundo o autor, de um longo e importante projeto de cooperação entre a França e os Estados Unidos no âmbito do Plano Marshall, cujo efeito maior foi o fortalecimento de uma tendência descrita pela literatura francesa como "americanização" da França.

O caso analisado por Bolstanski ajuda a exemplificar o padrão de cooperação técnica internacional que predominou também no Brasil a partir dos anos 1950, pautado justamente na construção e reforma institucional pela difusão de saberes e técnicas político-sociais tidas como imprescindíveis para o desenvolvimento. Insere-se nesse padrão específico, portanto, a cooperação técnica Brasil-Estados Unidos no campo da administração e planejamento desenvolvida nas décadas de 1950 e 1960, que levou à rápida e ampla difusão do conhecimento gerencial no país, contribuindo, de um lado, para o isolamento da perspectiva estruturalista de desenvolvimento predominante no período e, de outro, para a reorganização de instituições públicas, em especial no campo educacional, no sentido de uma maior formação técnico-profissional no setor privado em detrimento da formação científico-técnica no setor público (Carlotto, 2014; Carlotto e Garcia, 2015).

Embora a história da importação do conhecimento gerencial no Brasil remonte a instituições da primeira metade do século XX – como o Centro Industrial do Brasil, de 1904, o Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort), de 1931, e, principalmente, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), de 1938 –, é bastante consensual na literatura que o passo decisivo para a expansão do conhecimento em gestão no país foi a criação da Fundação Getulio Vargas (FGV), em 1944.

Idealizada pelo engenheiro Luiz Simões Lopes, enquanto ocupava a direção do Dasp, a FGV deveria dedicar-se à formação de um novo profissional voltado aos problemas concretos da administração (Vasconcellos, 1998, p. 63). Como uma instituição de ensino e pesquisa, a FGV foi essencial para a consolidação do saber administrativo-gerencial no país, sobretudo porque constituiu uma porta de entrada dos convênios firmados a partir do final da Segunda Guerra Mundial, tanto com a ONU quanto com o governo dos Estados Unidos, "para a disseminação de saberes e modelos administrativos no país" (Barros e Carrieri, 2013, p. 257).

Assim, na esteira de um processo mais amplo de racionalização burocrática do Estado brasileiro, que caminhava no sentido de instituir a meritocracia e a universalidade como princípios do serviço público nacional, o conhecimento gerencial expandiu-se no Brasil como um corpo de saberes especializados importado diretamente de centros formuladores, concentrados na Europa e nos Estados Unidos. De fato, como mostra Oliveira (1991), a introdução do conhecimento administrativo no país foi, acima de tudo, um processo de importação de procedimentos e conceitos.

Para Isabela Curado, "o processo de evolução do saber administrativo brasileiro está intimamente relacionado à importação de modelos do hemisfério norte, principalmente de modelos norte-americanos" (Curado, 2001, p. 66).

Barros e Carrieri (2013) vão além e falam em uma "americanização" do Brasil a partir da importação e difusão do conhecimento em gestão. Para esses e outros autores (Grün, 1990; Vasconcellos, 1998), a influência norte-americana no Brasil, por meio da importação de um saber especializado, como o *management* (gestão), se intensificou a partir da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos passaram a assumir uma política deliberada de aumento da sua influência na região, por intermédio de programas de cooperação técnica.

Desse modo, a partir da Segunda Guerra Mundial, no bojo de uma reconfiguração da cooperação internacional em termos globais, o padrão de cooperação entre Brasil e Estados Unidos se alterou e, para além da atuação de agências filantrópicas no incentivo a áreas e padrões específicos de trabalho, os governos dos dois países se engajaram diretamente em processos de importação e exportação de saberes e técnicas especializadas. Foi nesse contexto que surgiram os primeiros acordos governamentais de cooperação técnica dos dois países, datados oficialmente de 1945 (Fischer, 1984; Usaid, 1968; Barros e Carrieri, 2013).

Uma das principais consequências da mudança no processo de cooperação entre os dois Estados foi a criação, em 1948, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cujo objetivo essencial era traçar conjuntamente um plano de desenvolvimento econômico para o Brasil. Esse processo não se deu, porém, sem tensões, uma vez que a pressão dos Estados Unidos para que a economia brasileira se abrisse ao capital internacional, particularmente o norte-americano, chocou-se com os esforços do Estado brasileiro na promoção da industrialização nacional (Barros e Carrieri, 2013, p. 259; Garcia, 1998).

Os anos que se seguiram à Segunda Grande Guerra foram marcados por uma intensificação da ajuda norte-americana tanto aos países subdesenvolvidos quanto às nações em reconstrução, ajuda cada vez mais pautada em programas de cooperação técnica (Bourdieu e Wacquant, 1998; Boltanski, 1981; Dezalay e Garth, 2002; Garcia, 1998). Um marco explícito dessa ênfase crescente no papel dos conhecimentos especializados nas políticas de auxílio internacional é o chamado Ponto IV, termo que designa uma mensagem enviada pelo então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, ao Congresso norte-americano em 1949, explicitando as bases da nova política governamental de assistência aos chamados países subdesenvolvidos. Tratava-se, conforme documento do Departamento de Estado dos Estados Unidos, "de um empreendimento de longo prazo e relativo baixo custo (...) para levar experiência e *know-how* americanos diretamente para os outros povos de países subdesenvolvidos" (Nogueira, 1998, p. 39) Foi no âmbito do Ponto IV que os Estados Unidos estabeleceram uma série de programas de cooperação técnica com países da América Latina que visavam, basicamente, aumentar a influência norte-americana na região via

exportação de conhecimentos, procedimentos e técnicas especializados (Barros e Carrieri, 2013).

A partir dessa inflexão política, são firmados os principais acordos bilaterais entre o governo brasileiro e o norte-americano que possibilitaram justamente a expansão de acordos de cooperação técnica no campo do ensino de gestão. Em 1950, surge o *Acordo Técnico de Cooperação Básica entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos*, voltado ao "intercâmbio de conhecimentos técnicos e a cooperação em atividades correlatas" (Brasil, 1950). Depois, em 1953, esse convênio é complementado pelo *Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais*, pelos quais o governo norte-americano fica responsável por fornecer "serviços técnicos e especializados em qualquer setor de atividades que se relacione com o desenvolvimento econômico do Brasil" (Brasil, 1953).

Uma das primeiras áreas contempladas por esses acordos bilaterais de cooperação técnica foi, justamente, o ensino de gestão (*management education*), chamado inicialmente no Brasil de ensino de administração. Isso ocorreu não só porque a internacionalização do conhecimento em gestão era uma medida explícita da política externa norte-americana – como apontam as análises que associam a expansão desse saber especializado às estratégias de construção de hegemonia dos Estados Unidos na Europa (Boltanski, 1981)[7] e, particularmente, na América Latina (Alcadipani e Bertero, 2012; Barros e Carrieri, 2013; Cooke, 2004; 2010; Cooke, Kelley e Mills, 2006; Vasconcellos, 1998) – mas sobretudo porque havia setores da elite política brasileira que consideravam a consolidação do conhecimento gerencial uma prioridade, como demonstram a experiência do Idort, do Dasp e especialmente da FGV.

Não é coincidência, portanto, que a FGV tenha sido a grande mediadora da importação do conhecimento gerencial no país, especialmente a partir de 1952, quando dá origem às duas primeiras escolas de administração do Brasil: a Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap), com sede no Rio de Janeiro e fundada ainda em 1952, e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), criada dois anos depois. Ambas foram resultado de "convênios com entidades norte-americanas que transferiram o *know-how* existente, incluindo currículos, ementas de disciplinas e respectivas bibliografias" (Oliveira, 1991, p. 40), o que permitiu que se constituíssem como modelo e como centro de treinamento para as demais escolas de administração pública e privada no país e na América Latina.

A influência norte-americana na introdução sistemática do conhecimento gerencial no Brasil não se limitou, no entanto, à FGV. Na verdade, existem registros de ajuda técnica e financeira, por parte do governo norte-americano, a

7. Boltanski (1981) mostra como a expansão do conhecimento gerencial na Europa também esteve ligada às estratégias da política externa norte-americana. Essa questão reaparece em Boltanski e Chiapello (1999).

todos os cursos de administração fundados ou previstos até 1960, incluindo os das Universidades Federais de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Barros e Carrieri, 2013, p. 257). Além disso, sob a égide dos acordos de cooperação técnica firmados no começo da década de 1950, os governos do Brasil e dos Estados Unidos assinaram, em 1959, "o programa de cooperação mais decisivo para o desenvolvimento das escolas brasileiras de administração", pelos quais o governo norte-americano se responsabilizaria por:

> fornecer os serviços dos professores norte-americanos para prestar assistência no que se refere à elaboração de currículos, métodos e técnicas de ensino, instalações de serviços de biblioteca e de consulta, bem como em pesquisas e outros aspectos da criação de cursos de treinamento em administração pública e de empresas (Fischer, 1984, p. 112).

Na prática, esse acordo resultou no estabelecimento de programas de formação de professores brasileiros de administração não só com a Universidade Estadual de Michigan, mas também com a Universidade Estadual da Califórnia. Os dois convênios foram intermediados pelo governo norte-americano e elegeram a FGV como centro articulador da seleção de professores e difusão de programas e modelos (Fischer, 1984; Oliveira, 1991; Usaid, 1968). A ajuda norte-americana ao ensino de administração em geral e à FGV em particular continuou ao longo dos anos 1960, via Usaid, por meio de um programa mais amplo da agência intitulado *Improvement of Higher Education in Brazil* (Usaid, 1968, p. 3).

O apoio norte-americano ao desenvolvimento do conhecimento gerencial no Brasil não se limitou ao plano governamental. Como mostra Miceli (1990), a partir da Revolução Cubana e no âmbito da Aliança para o Progresso, as relações acadêmicas entre instituições brasileiras e norte-americanas se intensificaram, sendo o marco decisivo desse processo, "a decisão político-institucional tomada pelos dirigentes da Fundação Ford de se envolverem com o estudiosos, cientistas e centros de estudo e pesquisa da região" (*op. cit.*, p. 17).

Assim, corroborando o resultado de outros trabalhos no campo da sociologia da globalização – Alcadipani e Bertero, 2012; Boltanski, 1981; Dezalay, 1993; Dezalay e Garth, 1998; 2002; Garcia, 1998; Loureiro, 1998 –, é possível dizer que a difusão do conhecimento gerencial no Brasil é um exemplo marcante de como, durante a ditatura militar, a cooperação técnica Brasil-Estados Unidos, no campo da política educacional e de planejamento, especialmente via Usaid, contribuiu para fortalecer internamente grupos e modelos sociais de organização da educação afinados aos padrões e interesses norte-americanos (Carlotto, 2014), expressando uma forma eficiente e complexa de *soft power* (Nye, 2004).

Outro exemplo importante desse modelo de cooperação foi a atuação, na América Latina, dos *experts* em propriedade intelectual e política científico-tecnológica,

sobretudo entre as décadas de 1980 e 1990, que resultou na difusão do diagnóstico de que o recrudescimento da legislação nacional e internacional de propriedade intelectual era benéfica para o desenvolvimento científico-tecnológico (Carlotto, 2013; Pinto e Carlotto, 2015). Esse processo, descrito por Drahos (1995, p. 9) como "um longo trabalho de proselitismo político feito por *experts* nos países em desenvolvimento, de preferência sob a égide de algum programa de assistência econômica como a *US Agency for International Development*", pode ser melhor compreendido quando inserido no âmbito do chamado Consenso de Washington, o qual resulta de um programa cooperação técnica entre os Estados Unidos e a América Latina para a definição de políticas de desenvolvimento (Batista, 1994).

Assim, é possível dizer que, até os anos 1990, os países doadores de cooperação eram, em geral, altamente industrializados e desenvolvidos, com altos níveis de renda, enquanto os receptores eram, sobretudo, países de renda média ou baixa, que acabavam assumindo uma posição passiva na relação de cooperação, que ocorria no âmbito de relações fortemente verticalizadas – a chamada cooperação Norte-Sul – e segundo padrões de interações muito assimétricos. Além disso, a desigualdade intrínseca entre os doadores e receptores de cooperação no modelo tradicional tornava ainda difícil ignorar o peso do colonialismo e do etnocentrismo nas interações entre esses países fortemente desiguais.

3 O PADRÃO ESTRATÉGICO: A COOPERAÇÃO PREDOMINANTE NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000, SEUS ANTECEDENTES E SEUS DESAFIOS

Ao se analisar a emergência, a partir dos anos 2000, de um padrão de cooperação técnica internacional que se opõe, ao menos formalmente, ao padrão tradicional apresentado anteriormente, é importante reconhecer que as ressalvas a esse padrão têm uma história um pouco mais longa. De fato, desde a Conferência de Bandung, realizada em abril de 1955 que um novo padrão de cooperação técnica vem sendo reivindicado, associado à "luta anticolonial e anti-imperialista" (Bruckmann e Santos, 2015, p. 1) que marca o início de um movimento de afirmação independente dos países do então chamado terceiro mundo.

Partindo desse cenário, durante os anos 1970, a crítica aos modelos assimétricos e assistencialistas de cooperação técnica ganha novo impulso, levando à afirmação internacional de uma nova agenda de cooperação técnica, a assim nomeada cooperação Sul-Sul. É nesse contexto que surge, por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad), bem como a agência especial voltada à Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), essa última no âmbito do Pnud, e ambas em uma tentativa de responder às críticas emergentes.

Uma das principais expressões desse processo de fortalecimento da agenda da cooperação Sul-Sul foi a realização, em 1978, da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que teve suas recomendações sintetizadas no chamado Plano de Ação de Buenos Aires (Paba), que cunhou o termo cooperação horizontal, que passou a marcar o debate desde então (Morosini, 2011; Saraiva, 2007).

Como foi dito, no caso do Brasil, os anos 1970 marcam um primeiro esforço do país para fortalecer a cooperação internacional Sul-Sul. Desse modo, entre 1972 e 1979, foram firmados pelo menos quinze acordos de cooperação-técnica com países da África e do Oriente Médio,[8] entre os quais o Egito, o Iraque, o Kuwait e a Nigéria. No entanto, apesar desse esforço inicial, a cooperação Sul-Sul não adquiriu relevância a ponto de alterar essencialmente a política de cooperação internacional do país, sobretudo porque a crise fiscal dos anos 1980 e a política neoliberal dos anos 1990 contribuíram para enfraquecer as iniciativas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, impedindo o fortalecimento interno dessa agenda de cooperação horizontal. Não por acaso, portanto, ao analisar a história da política de cooperação técnica internacional brasileira, Cervo (1994, p. 45) enfatiza que a criação da Associação Brasileira de Cooperação (ABC), centralizando a política de cooperação antes dividida entre a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica da Secretaria Especial de Planificação da Presidência da República (Seplan) e a Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ocorre justamente no momento em que os esforços de cooperação começam a entrar em decadência em função do projeto liberal de desmonte do Estado.

Assim, embora desde a redemocratização tenha havido iniciativas importantes de cooperação horizontal, tanto no âmbito da América do Sul quanto da Ásia e da África, foi somente a partir de 2003, com a mudança de governo no país e o relativo enfraquecimento da vertente mais liberal do Itamaraty, que essa a cooperação horizontal Sul-Sul ganhou o estatuto de prioridade.[9]

> A posse do presidente Lula e o reforço da corrente autonomista [do Itamaraty] deu uma nova direção à política externa brasileira, com vistas a construir uma nova estratégia de inserção internacional do país, mais adequada tanto ao seu papel no mundo quanto aos constrangimentos próprios à "inserção periférica dos países em desenvolvimento". Este movimento deu novo peso à cooperação Sul-Sul dentro da política externa brasileira, buscando consolidar um multilateralismo mais favorável a estes países (Saraiva, 2007, p. 56).

8. Informações da Associação Brasileira de Cooperação, disponíveis em: <www.abc.gov.br>.

9. Saraiva (2007) destaca que, antes de Lula, o governo Itamar Franco também conferiu importância estratégica à cooperação para o desenvolvimento com países emergentes como o Brasil, mas o caráter transitório do seu governo e a inflexão da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso impediram que a cooperação Sul-Sul ganhasse um lugar prioritário na agenda política do MRE.

Um dos resultados principais dessa inflexão política foi a ênfase crescente na assinatura de acordos de cooperação técnica não mais em áreas políticas e de planejamento mas, sim, em ciência e tecnologia, entre países de renda média. É o caso, por exemplo, do Brasil e da Venezuela, que, ao longo dos anos 2000, procuraram cooperar em áreas consideradas estratégicas para esses países, como segurança alimentar e produção agrícola.

É importante notar que, a partir dos anos 2000, pode-se observar uma importância crescente dos processos de cooperação nas áreas técnica e científica em todas as regiões, como demonstram os projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da Organização Europeia para Pesquisa Nuclear (Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire), nome do antigo Conselho Europeu para a Pesquisa Nuclear (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire – CERN). Para além dessa tendência geral em âmbito internacional, no contexto específico da América Latina, também assume um papel relevante a eleição de governos críticos, no geral, às políticas neoliberais a partir do final dos anos 1990, o que possibilitou a elaboração de um novo paradigma de desenvolvimento, em que a cooperação internacional em áreas estratégicas assume um lugar central. Designado por alguns como neodesenvolvimentista – entre os quais Barbosa e Souza (2010) e Schutte (2012) – e por outros como logístico – Cervo (2008) –, esse novo paradigma de desenvolvimento se basearia, sobretudo, em uma participação mais ativa do Estado em matéria de política industrial, científico-tecnológica e de comércio exterior, visando, ao menos do ponto de vista formal,[10] à busca de uma inclusão mais autônoma e estratégica desses países no contexto internacional.

É nesse contexto que também ganham importância as diversas iniciativas de integração produtiva entre países latino-americanos, como apontam as estratégias conjuntas de desenvolvimento regional, como o fortalecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). No que concerne às relações bilaterais entre Brasil e Venezuela, esse novo paradigma incentivou uma forma de aproximação que não se baseasse apenas no comércio, reconhecendo, também, a importância de uma aproximação geopolítica visando melhorar o desenvolvimento produtivo entre os dois países.

Desse modo, como se sabe, as relações entre Brasil e Venezuela se tornaram mais fortes ao longo da década de 2000, no bojo de uma aproximação comercial e política, até que, em 2005, os presidentes dos dois países assinaram a denominada Aliança Estratégica e, em 2007, assumiram a "diplomacia da solidariedade", em que a cooperação internacional tornou-se uma ferramenta importante

10. Deve-se notar que, nesse momento, estamos avaliando apenas o discurso inerente à emergência de um novo paradigma de desenvolvimento, o que explica o cuidado em diferenciar o aspecto formal e efetivo das políticas implementadas.

para, segundo o acordo, reduzir as assimetrias entre os dois países. Durante a reunião presidencial de 13 de dezembro de 2007, foram assinados nove acordos bilaterais, um programa e um protocolo de intenções sobre a cooperação agrícola, cooperação em saúde, cooperação industrial, petroquímica e energia hidrelétrica. Além disso, foi estabelecido um prazo de três meses para um novo encontro entre os presidentes.

Foi nesse sentido que a Venezuela, país com intensas relações comerciais com o Brasil, afirmou-se como um aliado estratégico do país, tornando-se objeto de uma política especial de cooperação internacional. Como resultado disso, os então presidentes de Brasil e Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, que até 2005 mantinham acordos apenas em temas tradicionais de comércio, passaram a priorizar novos aspectos como a cooperação em educação, sistema bancário, combate à fome e à pobreza e, o que interessa particularmente a esta pesquisa, em desenvolvimento científico-tecnológico. A complexidade da cooperação internacional nesses temas implicou a mobilização de novos atores, levando diversos órgãos públicos brasileiros como a Caixa Econômica Federal (Caixa), a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o Ipea e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) a utilizaram a sua experiência em ações de cooperação para se engajar na nova política de cooperação e integração desenhada pelo governo brasileiro.

No caso específico da relação Brasil-Venezuela, essa tendência, somada à periodicidade dos encontros entre os presidentes, tornou possível a assinatura de acordos entre ministérios e outros institutos e órgãos públicos brasileiros que não apenas a Presidência da República e o MRE. É o caso particular da cooperação no campo agrícola, no qual Brasil e Venezuela, por meio de suas agências específicas, firmaram uma série de acordos importantes, em especial o Acordo sobre o Projeto de Cooperação Técnica para o Fortalecimento Agrícola na República Bolivariana da Venezuela, assinado entre a Embrapa e o Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (Inia) no mesmo dia em que os presidentes dos dois países assinaram um acordo geral de cooperação agrícola.

O acordo assegurava que a Embrapa daria continuidade a projetos já em andamento nas áreas de produtos cítricos, café e mandioca, além de buscar a identificação de novas áreas de cooperação agrícola, como o desenvolvimento de uma cadeia produtiva relacionada à criação pecuária bovina, caprina, suína e de aves. Além disso, a experiência e a base tecnológica da Embrapa foram colocadas à disposição da Venezuela para a organização do seu plano nacional de sementes, conforme consta do Comunicado Conjunto da visita do presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil, em 26 março de 2008. Para a execução dos projetos de cooperação industrial e agrícola a Venezuela dispôs de US$ 100 milhões que

seriam administrados pela Embrapa e ABDI. No bojo desse processo, em março de 2008, a Embrapa[11] e a ABDI abriram escritórios em Caracas, estabelecendo programas de cooperação agrícola e industrial.

A participação da ABDI no convênio entre a Embrapa e a Inia já indica que a cooperação entre Brasil e Venezuela em matéria agrícola está diretamente relacionada à reestruturação da política industrial e tecnológica brasileira desde 2003 e ao papel que os governos dos dois países assumiram no processo de integração econômica da região. O Brasil, embora tenha organizado o seu desenvolvimento com base em recursos naturais nas últimas décadas, conseguiu agregar tecnologia à produção primária, sobretudo por meio da atuação da Embrapa. No entanto, a política de desenvolvimento industrial desenhada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva – a chamada Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) – pretendia ir além de adicionar tecnologia à produção agrícola, tornando o Brasil exportador de tecnologia agrícola.

Nesse sentido, ao considerar a política de cooperação da Embrapa na Venezuela, é preciso olhar, necessariamente, para duas dimensões: a dimensão política e a dimensão técnico-científica. A primeira refere-se ao fato de que se trata de um modelo de política pública entre países que buscam maior integração na sociedade do conhecimento. A outra refere-se ao fato de que essa cooperação envolve diretamente a difusão e apropriação de conhecimento e tecnologia.

Além disso, é importante notar que a cooperação entre a Embrapa e a Venezuela não tem nenhuma condicionalidade e usa tecnologias adaptadas que respeitam o uso local em temas abandonados pelos doadores tradicionais, como é o caso do desenvolvimento agrícola e rural. A Venezuela é um país altamente dependente do petróleo. Nos últimos anos, mais de 90% das exportações se restringiram a esse único produto. Pode-se dizer, portanto, que a Venezuela exporta petróleo e importa o resto, tornando a segurança alimentar especialmente relevante. O petróleo também foi o responsável histórico por tornar a Venezuela, desde a década de 1940, o país mais urbano da América do Sul. Assim, ao longo de sua história, houve um *deficit* de mão de obra agrícola, o que torna o tema da formação técnica igualmente importante.

Outro ponto relevante é que a cooperação entre Brasil e Venezuela não ocorre, como talvez se possa imaginar, entre um país grande e um pequeno. A Venezuela é um dos países que mais coopera no mundo, assumindo um papel

11. A Embrapa foi criada em 1973, no contexto político da ditadura militar brasileira, em um período marcado, do ponto de vista do desenvolvimento, por um modelo descrito pela literatura como desenvolvimento associado. Quer dizer que naquele momento se acentuou um processo de expansão capitalista marcado por uma inserção internacional dependente no sistema internacional. O modelo não supunha, portanto, uma estratégia de autonomia efetiva em relação ao centro do sistema mundial ou mesmo qualquer alternativa ao processo de industrialização baseado na superexploração de mão de obra abundante e pouco qualificada.

importante também como doadora de cooperação, por meio de programas como o Protocaribe. Segundo o *Reality of Aid Project*, de 2010, estima-se que a Venezuela tenha mobilizado algo entre 1,1 e 2,5 bilhões de dólares em 2008, o que corresponde a aproximadamente 0,71% a 1,52% do produto interno bruto (PIB) do país – valor muito superior ao mobilizado pela Rússia, por exemplo, que, no mesmo ano, atingiu, segundo o mesmo relatório o valor de U$ 800 milhões. Em termos de porcentagem do PIB, a Venezuela só se compara com a Arábia Saudita, que aporta 1,5% do PIB à ajuda ao desenvolvimento Sul-Sul. O aporte venezuelano corresponde a 18% do total aportado por todos os países à cooperação Sul-Sul.

Apesar de sempre ter destinado uma porcentagem alta de seu PIB para a cooperação, principalmente para o Caribe, esse valor aumentou muito durante o governo Hugo Chávez. Isso porque a Venezuela, assim como o Brasil na década de 2000, assumiu um papel de destaque no sistema internacional. Com a chegada de Chávez ao poder, a política externa se transformou em um importante instrumento da política nacional, e a legitimidade do mandatário também passou a depender de sua legitimidade perante os vizinhos. Portanto, o projeto agrário na cidade de El Tigre, além de sua contribuição interna à Venezuela, tem a característica de aproximar os países em um tema importante para ambos no cenário internacional.

O projeto de transferência de tecnologia para o banco de sementes é igualmente importante para ambos os países. Do ponto de vista venezuelano, a cooperação agrícola tem por objetivo, conforme consta no Comunicado Conjunto sobre a visita do Presidente Hugo Chavez ao Brasil em 26 de março de 2008, garantir a segurança e soberania alimentar da Venezuela, com ênfase na produção familiar de alto valor agregado, temas caros ao desenvolvimento do país. A experiência e a base tecnológica da Embrapa foram postas à disposição da Venezuela para a organização do Plano Nacional de Sementes, que consiste na produção, armazenamento e processamento de sementes de soja, milho, feijão e hortaliças.[12]

Como exposto anteriormente, a Venezuela é uma economia rentista. Isso quer dizer que seus recursos vêm, principalmente da renda do petróleo, e o Estado, no caso venezuelano, é o principal beneficiário e tem o protagonismo na

12. Do ponto de vista do desenvolvimento, há uma clara distinção entre produzir soja e produzir feijão. A soja, produto cujos estudos estão mais bem desenvolvidos na Embrapa, gera uma cadeia produtiva *upstream* e *downstream*, que pode desencadear um aprimoramento de todo o setor, inclusive do ponto de vista industrial. Outra importante consequência em relação à soja é a possibilidade de existência de uma verdadeira integração produtiva com o Brasil. Isso é diferente de produzir feijão, já que este não envolve outros setores e não é processado, ou agregado de valor, mas serve para o consumo final. A questão que se coloca, portanto, diz respeito a que tipo de semente é produzida e quem se apropria do produto. Ou seja, para que serve esse projeto, do ponto de vista do desenvolvimento do país e da sua segurança alimentar.

distribuição da renda. De maneira geral, em uma economia rentista, a riqueza não tem relação com o trabalho; o aumento da renda não tem a ver com o aumento da produtividade; e o crescimento do consumo não tem relação com o aumento da produção interna. Assim, o crescimento do PIB, os gastos governamentais, o salário e as importações não dependem da dinâmica da relação entre capital e trabalho, mas do preço internacional do petróleo. O rentismo tem como consequência, portanto, o aumento da dependência em relação ao produto exportado (no caso o petróleo), o aumento da desigualdade estrutural da sociedade e o aumento da dependência em relação ao Estado. Por isso, a segurança alimentar do país é tema central do seu desenvolvimento. A Venezuela conta, por isso, com um importante marco institucional, do qual destacam-se duas leis.

A primeira delas é a lei de terras de 2005 que regula o uso de todas as terras, públicas e privadas, com vocação de agricultura e uso agrícola. O passo importante da lei é a explícita proibição do latifúndio, claramente definido como uma extensão de terra que supere a média de ocupação da região ou não alcance um rendimento idôneo de 80% e a subcontratação de trabalho no campo.

Se é verdade que a produção de soja da cooperação com o Brasil é feita nos moldes da Embrapa, em grandes propriedades – segundo o representante da Embrapa em Caracas, em entrevista concedida às autoras em 16 de abril de 2012, a soja só é rentável se produzida em larga escala –, a solução encontrada na Venezuela foi a grande propriedade pública, o que evita o problema do latifúndio. Segundo o representante da Embrapa na Venezuela, "(...) no seu projeto inicial, a Embrapa garantiu ao governo venezuelano 50 mil empregos".

Outra lei importante é a Lei de Sementes, aprovada pelo Congresso Venezuelano em 14 de outubro de 2014. Desde o Plan Nacional de Semillas, de abril de 2005, a Venezuela é contra o uso de sementes transgênicas. Em outubro de 2015, a semente transgênica foi proibida por lei. A lei inova também ao defender que as sementes são "antipatente", em seu preâmbulo.

A esse arcabouço institucional venezuelano pode ser acrescido o fato de a Venezuela ter inovado no tema da cooperação técnica, ao assinar com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), do Brasil, acordos para formação técnica. Foi assinado, por exemplo, um acordo para a criação do Instituto Agroecológico Latino-Americano Paulo Freire (Iala Paulo Freire), responsável pela formação técnica e política de trabalhadores do campo, outra inovação institucional importante, que reforça a ideia de que se trata de uma política de cooperação nova e de caráter estratégico.

4 CONCLUSÃO

Como se sabe, a chamada nova política externa brasileira, pautada na defesa formal da redução das assimetrias internacionais (Schutte, 2012), na busca por uma inserção mais autônoma internacional (Rodrigues e Maciel, 2015) e na promoção de um padrão mais horizontal e estratégico de cooperação técnica internacional, em especial entre países em estágios mais próximos de desenvolvimento (Hitner e Carlotto, 2014a e 2014b), vem passando, atualmente, por um processo pouco formalizado de reformulação que põe em questão a sua continuidade.

Além disso, a inflexão da política externa dos países latino-americanos ocorreu em um contexto em que a cooperação tradicional Norte-Sul dava claros sinais de arrefecimento, em função, sobretudo, da crise financeira internacional que atingiu os tradicionais doadores de cooperação, aprofundando ainda mais as disputas em torno do equilíbrio de poder nos organismos multilaterais, uma vez que países emergentes como o Brasil, a China e a Índia começam a reivindicar maior poder internacional.

Assim, é possível dizer que, atualmente, o destino desses dois padrões de cooperação técnica – o tradicional de assistência Norte-Sul e o estratégico de colaboração Sul-Sul – está, por diferentes motivos, em suspenso. Essa nova situação torna ainda mais necessária e urgente uma agenda de pesquisa que busque compreender o significado social, político e estratégico desses diferentes padrões de cooperação técnica, pensados como modelos de circulação internacional de conhecimento que são ao mesmo tempo causa e consequência da estrutura social em que se inserem (Dezalay e Garth, 2002). Assim, partindo de abordagens teóricas que pretendam dar conta da complexa relação entre estrutura social e definição de políticas de desenvolvimento em diferentes campos (Carlotto, 2014), é preciso avançar na análise histórica dos padrões de circulação internacional de conhecimento.

O objetivo geral deste artigo foi apresentar dois padrões distintos de cooperação técnica do Brasil, buscando compreender como eles se relacionam, de um lado, com a estrutura social do país e as disputas internas que ela engendra e, de outro, com o modelo de inserção internacional e de desenvolvimento econômico que essas mesmas disputas promovem e possibilitam. Isso significa pensar os padrões de circulação internacional de conhecimento, em geral, e de cooperação técnica, em particular, em uma chave essencialmente histórica, enfatizando a estreita relação existente entre as disputas nacionais pela definição de padrões de desenvolvimento e inserção global e os fluxos internacionais de conhecimento e tecnologia a eles correspondentes.

REFERÊNCIAS

ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. O. Guerra Fria e ensino do management no Brasil: o caso da FGV-EAESP. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 52, n. 3, p. 284-99, 2012.

AYLLÓN, B. Transformações globais, potências emergentes e cooperação sul-sul: desafios para a cooperação europeia. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249, 2012.

BAIARDI, A.; RIBEIRO, M. C. A cooperação internacional norte-sul na ciência e na tecnologia: gênese e evolução. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 63, p. 593-608, 2011.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: GARCIA, M. A.; SADER, E. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.

BARROS, A. N.; CARRIERI, A. P. **Ensino superior em administração entre os anos 1940 e 1950**: uma discussão a partir dos acordos de cooperação Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: Cadernos EBAPE, v. 11, n. 2, p. 256-273, 2013.

BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: LIMA SOBRINHO, B. *et al.* **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOLTANSKI, L. America, America… Le Plan Marshall et l'importation du management. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, v. 38, p. 19-41, 1981.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **Le nouvel esprit du capitalisme**. Paris: Gallimard, 1999.

BOURDIEU, P. ; WACQUANT, L. Sur les ruses de la raison impérialiste. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, [s. l.], v. 121-122, p. 109-118, 1998.

BRASIL. Acordo básico de cooperação técnica entre o Brasil e os EEUU. América. 19 de dezembro de 1950. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1950/b_39/>. Acesso em: 21 de abr. 2014.

_____. Acordo sobre programas de serviços técnicos especiais entre o governo dos Estados Unidos da América e o governo dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 30 de maio de 1953. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1953/b_17/>. Acesso em 21 de abr. 2014.

BROWN, R. **Rockefeller medicine men**: medicine and capitalism in America. Berkeley: University of California Press, 1979.

BRUCKMANN, M.; SANTOS, T. dos. La actualidad de Bandung. **America Latina en movimento**, Quito, v. 37, n. 504, 2015. Edição Especial.

CARLOTTO, M. C. **Veredas da mudança na ciência brasileira**: discurso, institucionalização e práticas no cenário contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2013.

_____. **Universitas semper reformanda?** A história da Universidade de São Paulo e o discurso da gestão à luz da estrutura social. 2014. 570 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CARLOTTO, M. C.; GARCIA, S. G. O Brasil como "terreno de experimentação" da accountabillity universitária? A atuação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (1966-1987). *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 39., 2015, Caxambu. **Anais**...Caxambu: Anpocs, 2015.

CERVO, A. L. Socializando o desenvolvimento, uma história da cooperação técnica internacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.

_____. **Inserção Internacional**: conceitos básicos. São Paulo: Saraiva, 2008.

COOKE, B. The management of the (third) world, Organization, London, Thousand Oaks, New Delhi, v. 11, n. 5, p. 603-29, 2004.

_____. Managerialism as knowing and making Latin America: international development management and World Bank interventions. *In*: FARIA, A.; GUEDES, A. (Org.). **International management and international relations**: a critical perspective from Latin America. London: Routledge, 2010. p. 161-84.

COOKE, B; KELLEY, E.; MILLS, A. Management as a Cold War phenomenon? Human Relations, London, Thousand Oaks, New Delhi, v. 59, n. 5, p. 603-610, 2006.

CURADO, I. B. **O desenvolvimento dos saberes administrativos em São Paulo**: uma análise histórica. 2001. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001. 205 p.

DEZALAY, Y. Multinationales de l'expertise et "dépérissement de l'État". **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, v. 96-97, p. 3-20, 1993.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. Le «Washington consensus». **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 121-122, p. 3-22, 1998.

_____. **Le mondialisation des guerres de palais**: la restructuration du povoir d'état en Amerique Latine, entre notables du droit et "chicago boys". Paris: Seuil, 2002.

DRAHOS, P. Global property rights in information: the history of TRIPS at the GATT. **Prometheus**, v. 13, n. 1, p. 6-19, 1995.

FISCHER, T. **O ensino da administração pública no Brasil, os ideais do desenvolvimento e as dimensões da racionalidade**. 1984. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

GARCIA, A. La construction interrompue: Celso Furtado, la guerre froide et le développement du Nordeste. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 121-122, p. 52-61, 1998.

GRÜN, R. **A revolução dos gerentes brasileiros**. 1990. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990. 320 p.

HITNER, V.; CARLOTTO, M. C. La cooperación técnica agrícola de Brasil y Venezuela: la búsqueda por la inserción en la sociedad del conocimiento, **Revista Nuevo Mundo**, Madrid, 2014a. No prelo.

_____. Padrões de cooperação, padrões de inserção: a cooperação técnica agrícola entre Brasil e Venezuela para além da inserção na sociedade do conhecimento. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 145-162, 2014b.

HOBSBAWM, E. J. E. **Era dos extremos**: o breve século XX – 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEOHANE, R. O. **Lilliputians' Dilemmas**: small states in international politics. International Organization, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

LOUREIRO, R. L'internationalisation des milieux dirigeants au Brésil. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 121-122, p. 42-51, 1998.

MARINHO, M. G. **Norte-americanos no Brasil**: uma história da Fundação Rockefeller na Universidade de São Paulo (1934-1952). Campinas: Autores Associados; São Paulo: Universidade São Francisco, 2001.

McGANN, J.; SABATINI, R. **Global think thanks**: policy network and governance. Londres: Routledge, 2011.

MICELI, S. **A desilusão americana**: relações acadêmicas entre o Brasil e os Estados Unidos. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.

MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. **The American Political Science Review**, v. 56, n.2, p. 301-309, 1962.

MOROSINI, M. C. Internacionalização na produção de conhecimento em IES brasileiras: cooperação internacional tradicional e cooperação internacional horizontal. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v. 27, n.1, p. 93-112, 2011.

NOGUEIRA, F. M. G. **A ajuda externa para a educação brasileira na produção do "mito do desenvolvimento" da USAID ao BIRD**. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998. 187 p.

NYE, J. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004

OLIVEIRA, M. R. S. **A importação de metodologias administrativas no Brasil**. 1991. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1991. 225 p.

PINTO, J. P. G.; CARLOTTO, M. C. A divisão internacional do trabalho no século XXI: um estudo sobre o peso da propriedade intelectual na relação EUA – América Latina. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5. 2015, Belo Horizonte. **Anais**... Belo Horizonte: ABRI, 2015.

RODRIGUES, G.; MACIEL, T. M. Cooperação sul-sul brasileira. **Cuadernillos de FUNPADEM**, San José, n. 2, p. 33-44, 2015.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional. **Austral: Revista brasileira de estratégia e relações internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n.2, p. 61-97, 2012.

USAID – UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Report on examination of Getulio Vargas Foundation construction**. Washington, DC: USAID, 1968.

VASCONCELLOS, M. D. L'internationalisation des écoles de gestión au Brésil. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, [s. l.], v. 121-122, n. 1, p. 62-65, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARBIX, G. Da liberalização ceda dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. **Tempo Social**, São Paulo, v. 14, n.1, 2002.

BARBOSA, R. O Brasil fora das cadeias globais. **O Estado de S. Paulo**, 26 fev. 2013.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the world**: international organization in global politics. Ithaca: Cornnel Univertsity Press, 2004.

BECERRA, M. **Sociedad de la información**: proyecto, convergencia, divergencia. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2003.

BERBEROGLU, B. **Globalization in the 21th century**: labor, capital and the state on a world scale. Nova York: Palgrave, 2010.

BERNAL MEZA, R. América Latina e a sociedade da informação. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-42, 2007.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br>.

CARLOTTO, M. C. **Mecanismos e ferramentas de gestão da inovação mencionados pelos dirigentes empresariais brasileiros nas entrevistas da PAEDI**: uma tentativa de caracterização do esforço de gestão da inovação pelo discurso de seus dirigentes. São Paulo: CEBRAP, 2008. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Ciência como instituição e como prática**: a mudança do regime disciplinar/estatal de produção e difusão do conhecimento científico no Brasil vista a partir do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron. 2009. 476f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARLOTTO, M. C. *et al.* **O acesso a bens culturais e educacionais no Brasil** - Música. (Relatório de pesquisa). São Paulo: Gpopai, 2009.

CARLOTTO, M. C.; GARCIA, S. G. Tensões e contradições do conceito de organização aplicado à universidade: o caso da criação da USP-Leste. **Avaliação**, Campinas, v. 18, p. 657-684, 2013.

CARLOTTO, M. C.; ORTELLADO, P. Activist-driven innovation: uma história interpretativa do software livre. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, p. 77-102, 2011.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. O novo paradigma do desenvolvimento e suas instituições. *In*: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: BNDES, p. 397-416, 2002.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Los Caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y Caribe**. Santiago: UN-CEPAL, 2003.

CHANDLER, D.; SISK, T. **Routledge handbook of international statebuilding**. Londres: Routledge, 2013.

CHESNAIS, F. The French national system of innovation. *In*: NELSON, R. (Org.). **National innovation systems**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 1993.

CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Programa institutos nacionais de C&T**. Documento de orientação aprovado pelo comitê de coordenação em 29 de julho de 2008. Brasília: CNPq, 2008.

CORIAT, B. O novo regime de propriedade intelectual e sua dimensão imperialista: implicações para as relações norte/sul. *In*: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**, p. 375-396. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

GAMA, W.; VELHO, L. A cooperação científica internacional na Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, p. 205-224.

GARCIA, S. G. ; CARLOTTO, M. C. Institutional Specificity and Organizational Change: a Case of University Social Engagement in Brazil. *In*: PINHEIRO, R.; BENNEWORTH, P.; JONES, G. (Org.). **Universities and Regional Development**: a critical assessment of tensions and contradictions. Nova York: Routledge, 2012, p. 124-140.

GODIN, B. The new economy: what the concept owes to the OECD. **Research Policy**, v. 33, p. 679-690, 2004.

MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.; BERRON, G. **Uma nova política externa (2003-2013)**. Santo André: Editora da UFABC, 2014.

MERCADO, A. La estructura productiva de América Latina: convergencia hacia la sociedad del conocimiento. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v.11, n.1 p. 209-242, 2005.

MILANI, C.; SUYAMA, B.; LOPES, L. **Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no norte e no sul**: que lições e desafíos para o Brasil? São Paulo: Fundação Friedrich Erbert Stiftung, 2013.

MOULIER-BOUTANG, Y. Richesse, propriété, liberté et revenu dans le "capitalism cognitif". **Multitudes**, Paris, n. 5, p. 17-36, 2001.

_____. Le Sud, la propriété intellectuelle et le nouveau capitalism émergent. **Multitudes**, Paris, n. 12, on-line, 2005. Disponível em: <http://multitudes.samizdat.net/Le-Sud-la-propriete-intellectuelle>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. Droits de propriété intellectuelle, terra nullius et capitalisme cognitif. **Multitudes**, Paris, n. 41, p. 66-72, 2010.

NEGRI, F. de. Elementos para uma análise da baixa inovatividade brasileira e o papel das políticas públicas. **Revista USP**, São Paulo, v. 93, p. 81-100, 2012.

NELSON, R. **National innovation systems**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 1993.

ORTELLADO, P.; CARLOTTO, M. C. O sentido da aproximação entre ciência e mercado em países periféricos: o mercado científico de patentes e direitos autorais no Brasil. **Cadernos GPOPAI**, São Paulo, n. 6, 2010.

ORTELLADO, P. *et al.* **Uma política de direito autoral para os livros didáticos no Brasil**. São Paulo: Gpopai, 2010. (Relatório de Pesquisa).

PÉREZ, C. **Revoluciones tecnológicas y capital financiero**: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza. México: Siglo XXI, 2004.

PETRAS, J.; VELTMEYER, H. Neoliberalism and the dynamics of capitalist development in Latin America. *In*: BERBEROGLU, B. **Globalization in the 21th century**: labor, capital and the state on a world scale. Nova York: Palgrave, 2010.

SANTOS, L. **Politizar as novas tecnologias**: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética. São Paulo: Editora 34, 2003.

SHARIF, N. Emergence and development of the national innovation systems concept. **Research Policy**, v. 35, p. 745-766, 2006.

SOBRAL, F. A. da F. Novos horizontes para a produção científica e tecnológica. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 63, p. 519-534, 2011.

SUNSHINE, F. El derecho de propriedad intelectual internacional. **Cuadernos Nuestra América**, Cuba, v. 23, p. 35-36, 2005.

TACHINARDI, M. H. **A guerra das patentes**: o conflito Brasil X EUA sobre propriedade intelectual. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1993.

THEIS, I. M. A sociedade do conhecimento realmente existente da perspectiva do desenvolvimento desigual. **URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Paraná, v. 5, n. 1, p. 133-148, 2013.

A ATUAÇÃO DE PAÍSES EMERGENTES NA GOVERNANÇA DAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS PAÍSES DO BRICS

José Nelson Bessa Maia[1]

No início do século XXI, surge uma nova ordem mundial multipolar, e as relações econômicas internacionais se tornam mais descentralizadas devido à globalização e à integração regional. Nesse contexto, alguns países ditos emergentes passam a adotar uma diplomacia econômica proativa como estratégia de inserção externa, engajando-se na conformação de uma governança multilateral aberta a novos atores. A China saiu na frente com seu excepcional desempenho em crescimento e escala econômica, modificando o *status quo* e prenunciando mudanças no diretório de países avançados que rege a economia global desde os anos 1970. Outros países de grande dimensão e potências regionais em seus continentes logo seguiram os passos da China, a exemplo de Índia, Brasil, Rússia e África do Sul. A aglutinação desses países emergentes sob a sigla BRICS, a despeito de sua heterogeneidade, torna-os de alguma forma um agrupamento geoeconômico e geopolítico relevante. Por isso, para subsidiar a redefinição da prática do Brasil na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento, justifica-se uma análise comparativa das respectivas estratégias de participação dos demais países do BRICS na governança de tais organismos. Este trabalho faz o mapeamento das estratégias seguidas pelos demais membros do BRICS nos organismos multilaterais de desenvolvimento e tenta trazer lições úteis para a formulação de uma diretriz do governo brasileiro para nortear a sua atuação em tais organismos, de modo a otimizar os resultados dessa atuação, tanto como receptor de recursos quanto acionista dessas instituições.

Palavras-chave: governança; organismos multilaterais de desenvolvimento; países emergentes; BRICS.

THE PERFORMANCE OF EMERGING MARKET COUNTRIES ON GOVERNANCE OF MULTILATERAL DEVELOPMENT ORGANIZATIONS: THE EXPERIENCE OF SOME BRICS COUNTRIES

In the early twenty-first century, a new multipolar world order emerges and international economic relations become more decentralized due to globalization and schemes of regional integration. In this backdrop, some so called emerging countries start to adopt a proactive economic diplomacy as an international insertion strategy, engaging in the formation of a multilateral governance opened to new actors. China went ahead with its exceptional performance in growth and economic scale, changing the status quo and foreshadowing changes in the directorate of advanced countries that has been governing the global economy since the 1970s. Other large countries and regional powers in their continents soon followed in the footsteps of China, such as India, Brazil, Russia and South Africa. The assemblage of these emerging countries under the acronym BRICS, despite its heterogeneity, makes them somehow a relevant geo-economic and geo-political grouping. Therefore, in order to support the redefinition of Brazil's practice in the governance of multilateral development agencies, a comparative analysis of the respective strategies of participation of the other BRICS countries in the governance of such organizations is justified. This work proceeds

1. Assessor na Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). *E-mail*: <nbessamaia@gmail.com>

to map the strategies followed by some members of BRICS in the governance of multilateral development agencies and tries to extract useful lessons for the formulation of a policy for the Brazilian government to guide its activities in such agencies in order to optimize the results of those actions, both as funds receiver and as shareholder of these institutions.

Keywords: governance; multilateral development agencies; emerging market countries; BRICS.

EL EJERCICIO DE LOS PAÍSES EMERGENTES EN LA GOBERNANZA DE ORGANIZACIONES MULTILATERALES DE DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS PAÍSES DEL BRICS

A principios del siglo XXI, un nuevo orden mundial multipolar emerge y las relaciones económicas internacionales se vuelven más descentralizadas debido a la globalización y a los esquemas de integración regional. En este contexto, algunos de los llamados países emergentes empiezan a adoptar una diplomacia económica proactiva como una estrategia de inserción internacional, comprometida con la formación de una gobernanza multilateral abierta a nuevos actores. China siguió adelante con su excepcional resultado en el crecimiento y la escala económica, cambiando el status quo y anticipando los cambios en el directorio de los países avanzados que rigen la economía mundial desde la década de 1970. Otros países grandes y poderes regionales en sus continentes pronto siguieron los pasos de China, como India, Brasil, Rusia y Sudáfrica. El conjunto de estos países emergentes bajo el acrónimo BRICS, a pesar de su heterogeneidad, los hace de alguna manera una agrupación geoeconómica y geopolítica relevante. Por lo tanto, se justifica un análisis comparativo de las estrategias para la participación de otros países de los BRICS en la gobernanza de los organismos multilaterales de desarrollo para subvencionar la redefinición de la práctica de Brasil en la gobernanza de estas organizaciones. En este trabajo se procede a trazar las estrategias seguidas por otros miembros de BRICS en la gobernanza de los organismos multilaterales de desarrollo y trata de extraer lecciones útiles para la formulación de una política para el gobierno brasileño orientar sus actividades en dichos organismos con el fin de optimizar los resultados de esas acciones, tanto como receptor de los fondos, como accionista de estas instituciones.

Palabras clave: gobernanza; agencias de desarrollo multilaterales; países emergentes; BRICS.

JEL: F53.

1 INTRODUÇÃO

No início do século XXI, uma nova ordem surge em um mundo multipolar em que as relações econômicas internacionais estão mais descentralizadas devido à globalização e a variados esquemas de integração regional. Uma nova forma de multilateralismo ganha força na comunidade internacional, convertendo-se na base das relações entre os diversos atores, inclusive os transnacionais.[2] Nesse contexto de mudança, alguns grandes países ditos emergentes passam a adotar uma diplomacia econômica proativa como estratégia de inserção externa, engajando-se na conformação de uma governança multilateral aberta a novos atores. Nem mesmo

2. Conforme Evans e Newnham (1998, p. 340), multilateralismo refere-se "a um sistema de coordenação das relações internacionais entre três ou mais Estados conforme certos princípios de conduta". Como política, o multilateralismo é uma ação deliberada do Estado-nação em conformidade com outros para realizar determinados objetivos acordados.

a tendência recente de enfraquecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) e das instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial)[3] e de frequente celebração de acordos comerciais bilaterais é suficiente para sepultar a força do multilateralismo num mundo marcado por múltiplos centros de poder, sem mais a figura do *hegemon*.

Em função do dinamismo econômico alcançado, nas últimas duas décadas, alguns países em desenvolvimento superam o atraso secular e começam a avançar rumo à condição de países desenvolvidos. Por conseguinte, a sua crescente participação na economia mundial lhes permite aspirar a ocupar espaços na governança global, entendida *strictu sensu* por Gonçalves (2011, p. 42). Para mais aprofundamento do assunto, consultar Gonçalves (2011, p. 40-45):

> como um conjunto de processos cumulativos, de âmbito multidimensional, que engloba uma mudança significativa na organização da atividade humana e o deslocamento do poder da orientação local ou nacional para padrões globais, com interconexão e interdependência na esfera mundial.

A China sai na frente de outros países com seu excepcional desempenho em crescimento, mudança estrutural, porte demográfico e escala econômica, modificando de maneira inquestionável o *status quo* e prenunciando mudanças no clube de nações (o chamado Grupo dos Sete ou G7), cujo diretório com raros ajustes e inclusões regia a economia global desde os anos 1970. Outros países de grande dimensão territorial, que são potências regionais em seus continentes, logo seguem os passos da China, a exemplo da Índia, do Brasil e da África do Sul.[4]

Considerando que a Rússia, outro país de dimensão continental, perdeu o seu *status* de superpotência com o colapso da antiga União Soviética e se converteu num país emergente importante, cabe incluí-la no rol daqueles países que se esforçam por se articular com seus congêneres na busca de melhorar sua inserção no processo decisório global.

Tendo em vista a ascensão desses quatro países num contexto de multipolaridade, torna-se relevante mapear as estratégias que eles vêm seguindo desde a década de 1990 para ocuparem espaços nas instituições multilaterais de natureza econômica, em especial naquelas voltadas para apoiar o desenvolvimento econômico. A aglutinação desses grandes países emergentes sob a sigla BRICS,

3. O Grupo Banco Mundial é atualmente composto por: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (CFI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (Miga); e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi).

4. Segundo dados extraídos da base estatística do FMI (WEO), em 2015, o produto interno bruto (PIB) combinado dos cinco países do BRICS respondeu por 22,5% do PIB mundial a preços de mercado. Em termos de paridade de poder aquisitivo (*purchasing power parity* – PPP), essa participação conjunta representou quase um terço do PIB mundial, isto é, 30,8%.

a despeito de sua heterogeneidade, torna-os de alguma forma um agrupamento geoeconômico e geopolítico relevante. Por isso, para subsidiar uma redefinição da prática do Brasil na governança junto às instituições multilaterais de desenvolvimento, justifica-se uma análise comparativa ao longo das duas últimas décadas das respectivas estratégias de participação dos demais países do BRICS na governança de tais organismos.[5]

Espera-se que o mapeamento das estratégias seguidas pelos demais membros do BRICS nas instituições multilaterais de desenvolvimento possa trazer lições úteis para a formulação de uma diretriz do governo brasileiro para nortear a sua atuação nas referidas instituições, de modo a otimizar os resultados dessa atuação, tanto como receptor de recursos quanto na qualidade de acionista dessas instituições, além de propiciar melhor desempenho e maior prestação de contas (*accountability*) dos representantes brasileiros na direção desses organismos em face das prioridades governamentais.

Este artigo compõe-se de sete seções, incluindo a introdução. A segunda seção apresenta aspectos teóricos sobre o conceito de governança em instituições internacionais; a terceira apresenta a experiência da China na governança de instituições multilaterais de desenvolvimento; a quarta trata da experiência da Índia; a quinta aborda o caso da Rússia; e a sexta seção analisa a situação da África do Sul. A última seção, por seu turno, apresenta conclusões e um box com resumo sobre a atuação dos quatro países-membros do BRICS na governança das instituições multilaterais de desenvolvimento e propõe algumas recomendações aos tomadores de decisão para aprimorar a prática brasileira na governança de tais instituições.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

A discussão teórica na disciplina Relações Internacionais, sobre a governança nas instituições internacionais, constitui uma questão de segunda ordem em meio a um sistema internacional baseado em normas e regras, em vez de coerção, expressa nas formas de governança global, regimes internacionais e Direito Internacional.

Para Rosenau e Czempiel (2000, p. 15), governança é um fenômeno mais amplo que governo, uma vez que abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem

5. O termo BRIC foi criado em 2001 pelo economista britânico Jim O'Neill para fazer referência a quatro países: Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, foi adicionada a letra "S" em referência a entrada da África do Sul (em inglês, South Africa). Desta forma, o termo passou a ser BRICS. Apesar de enormes diferenças, estes países emergentes foram caracterizados por rápido crescimento e modernização econômica. Tais países não compõem um bloco econômico, apenas compartilham de uma situação de transformação em suas economias. Eles formam uma espécie de aliança que busca ganhar força no cenário político e econômico global diante da defesa de interesses comuns. A cada ano ocorre uma reunião (cúpula) entre os representantes destes países, que procuram formalizar acordos e medidas com claros objetivos de compor um futuro bloco econômico.

com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Por seu turno, os regimes internacionais, segundo a definição mais amplamente conhecida de Krasner (1982, p. 185), constituem "um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão (implícitos ou explícitos) ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática". Assim, os regimes são padrões de atividade ou práticas conhecidas em torno das quais há tendência de coordenação de expectativas sem que haja necessariamente a montagem de um arranjo institucional específico. Logo, o surgimento de um regime é a resposta a problemas de coordenação ou situações nas quais a defesa de interesses definidos em termos individuais e estreitos pode levar a resultados sistêmicos socialmente indesejáveis.[6]

Para Haggard e Simmons (1987, p. 495), os regimes são acordos multilaterais entre Estados cujo objetivo é regular ações nacionais em uma área temática específica. Conforme expressam Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 163), esta definição de ambos permite distinguir os conceitos de regime, cooperação e instituição.

A cooperação, segundo Keohane (1984, p. 53), refere-se à coordenação de políticas e ajuste mútuo de comportamentos. A instituição, por sua vez, tem como característica marcante a convergência de expectativas e padrões de comportamento ou práticas, enquanto o regime é um exemplo de comportamento ou facilitador de cooperação e apoio para a institucionalização de questões internacionais. Como bem resumem Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 163), a ideia básica implícita na teoria dos regimes pela definição de Haggard e Simmons é que uma série de princípios, normas e procedimentos comuns pode ajudar a regular o comportamento dos Estados, inclusive no contexto da anarquia.

Dos conceitos anteriormente citados, depreende-se que a governança global reúne em torno de si simultaneamente os conceitos de regime, cooperação e instituição. No entanto, a governança que se encaixa neste artigo tem a ver com a área temática de financiamento ao desenvolvimento. Mas especificamente, a governança se materializa na participação de Estados-membros na gestão corriqueira de instituições financeiras internacionais, ou seja, organismos multilaterais de financiamento do desenvolvimento.

Ademais, cabe mencionar que a participação de um país na diretoria de instituições internacionais é uma forma de projetar seu poder brando (*soft power*), uma estratégia que muitos governos dos países avançados usam para estabelecer marcos de política que lhes sejam favoráveis e ampliar o seu potencial de

6. Essa conclusão é extraída de Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p. 161).

liderança. As agendas dos governos que participam ativamente nas organizações internacionais refletem esferas de ação nas quais eles exercem uma maior tração e podem assim liderar pelo exemplo.[7]

Portanto, na perspectiva das relações internacionais, o exercício da governança nas instituições financeiras multilaterais pelos países emergentes constitui a ocupação de um espaço legítimo no funcionamento de um sistema de normas e regras explicitadas em instituições formadas por um acordo multilateral entre Estados na área temática financeira, e que são sempre operados por via da administração de tais organismos por meio de representantes com mandatos indicados por distintos Estados-membros, cada qual com suas respectivas agendas e prioridades de política econômica externa.

3 A EXPERIÊNCIA DA CHINA

A rápida ascensão da China no cenário global tem despertado o interesse de muitos analistas em determinar as motivações por trás da participação chinesa nos regimes internacionais, seja no campo do comércio, do investimento, das finanças, do meio ambiente, da segurança ou dos direitos humanos. Combes (2011/2012, p. 33) examinou em profundidade o tema do engajamento chinês nos regimes internacionais e chegou à conclusão de que o país não seria uma potência revisionista, visto que suas elites dirigentes percebem os benefícios da cooperação internacional.

No entanto, dadas suas peculiaridades históricas, culturais e psicossociais, seu comportamento ainda seria influenciado por preocupação especificamente ao estilo da abordagem realista das relações internacionais, com uma interpretação muito estrita de sua soberania e de sua segurança. A China parece pretender trabalhar com o *status quo*, mas permanece exageradamente centrada na busca de "igualdade e justiça" em um sistema internacional dominado pelas potências ocidentais e, portanto, renitente em aceitar compromissos e normas que limitem ou a coloquem em desvantagem.

Como são instituições que materializam na prática o funcionamento dos regimes internacionais, os organismos multilaterais sempre foram utilizados pelos países mais poderosos para avançar e defender seus interesses nacionais nos fóruns mundiais. Isso fica patente com o controle exercido pelos Estados Unidos e a

7. *Soft power* (em português, poder brando ou poder de convencimento) é uma expressão usada na Teoria das Relações Internacionais para descrever a habilidade de um corpo político – um Estado, por exemplo – para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos. O termo foi usado pela primeira vez pelo professor de Harvard, Joseph Nye, no final dos anos 1980. Ele desenvolveu o conceito em seu livro de 2004, *Soft Power: the means to success in world politics*. Embora sua utilidade como teoria descritiva tenha sido contestada, a expressão *soft power* entrou, desde então, no discurso político como uma maneira de distinguir os efeitos sutis de culturas, valores e ideias no comportamento de outros.

Europa na gestão e na agenda de trabalho das instituições de Bretton Woods, cujos dirigentes maiores continuam a ser até hoje cidadãos invariavelmente americanos e europeus. Com as mudanças em curso na economia global, era esperado que os países emergentes viessem a reivindicar uma maior fatia de poder na condução dos organismos financeiros internacionais.

Pelo sucesso obtido em sua estratégia de crescimento acelerado, a China passou a galgar posições de destaque na economia global. Em meio a um processo de assertividade crescente, as autoridades chinesas vêm utilizando sua participação nas diretorias de organismos multilaterais para aumentar sua projeção internacional e influenciar decisões. Edwards (2011, p. 2) percebeu cedo essa guinada e passou a analisar o engajamento chinês nos mecanismos da governança econômica global. Para ele, há indicações claras que apontam para o sucesso da estratégia deliberada dos chineses em usar os organismos internacionais para defender seus interesses nacionais. Alguns exemplos de sucesso das ações chinesas estão descritos a seguir.

1) Aproveitamento das reuniões multilaterais do grupo dos vinte (G20) financeiro para a iniciativa de formação de uma coalização de potências emergentes com visões alternativas aos valores e princípios ocidentais, o caso do BRICS em 2008.

2) Pressões em bloco para tentar alterar regras de governança (a exemplo da escolha de ocupantes de cargos estratégicos nos organismos e/ou da adoção de sua moeda nacional na cesta dos Direitos Especiais de Saque) no FMI, no Banco Mundial e em outros organismos.[8]

3) Articulação com os demais grandes parceiros emergentes para a criação de novos organismos financeiros internacionais, a exemplo do Novo Banco de Desenvolvimento (criado pelo BRICS) e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB).

4) Uso de seu papel no FMI e no Banco Mundial não apenas para advogar mudanças na maneira como essas instituições operam, mas também para chamar atenção a problemas mais amplos na economia mundial, seja a ênfase na consolidação fiscal, na política monetária dos Estados Unidos ou no protecionismo comercial dos países avançados.

8. Tal como a Índia, a China conseguiu emplacar, em 2008, o cidadão chinês Justin Yifu Lin como economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial. Na sua qualidade, o senhor Lin desempenhou um papel fundamental na formação da agenda de investigação econômica da instituição em meio à crise financeira global. Em julho de 2011, outro cidadão chinês, Zhu Min, havia assumido o cargo de vice-diretor do FMI. Zhu foi o terceiro chinês a assumir uma posição elevada em um organismo financeiro internacional depois de Shengman Zhang, ex-diretor-gerente do Banco Mundial, e de Justin Yifu. O senhor Zhu ocupou suas funções até julho de 2016, quando concluiu seu mandato de cinco anos.

5) Aumento do poder financeiro chinês no capital do FMI, como aconteceu em setembro de 2009, quando a China adquiriu US$ 50 bilhões em cotas do fundo, o que permitiu mais flexibilidade no gerenciamento de crises econômicas em vários países e aumento do prestígio chinês perante o mundo.

6) Bloqueio na liberação de relatórios do FMI que tratam de temas econômicos sensíveis para a China (como a sobrevalorização de sua moeda e medidas heterodoxas de política monetária), ou seja, uma tentativa de evitar censuras públicas, quando possível.

7) Pressão bem-sucedida na reforma do setor financeiro dos países avançados para salvaguardar a segurança dos vultosos ativos chineses (reservas cambiais) em bancos ocidentais. Ao mesmo, tempo a China conseguiu postergar, de 2000 até 2011, a apresentação de seu Relatório de Estabilidade Financeira (Financial Stability Review – FSR), um instrumento de transparência dos setores financeiros das 25 maiores economias.

8) Os chineses não só foram até bem pouco tempo extremamente ativos como mutuários (*borrowers*) dos bancos multilaterais (como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento – BAD)[9] na captação de recursos, como agora na qualidade de acionistas (*shareholders*) ao aprovar na diretoria empréstimos afinados com prioridades de sua política doméstica ou beneficiar suas empresas em obras de infraestrutura nos países mutuários.

Conforme Bottelier (2006, p. 26), o Banco Mundial desempenhou um papel importante na transformação econômica da China desde o final dos anos 1970. A China soube usar o Banco Mundial de uma forma muito eficaz, e o banco soube ser sensível às necessidades do país e de seu regime político. Ele nunca recomendou a liberalização antecipada e abrangente ou a privatização de empresas estatais, como fez em algumas outras economias em transição, ou seja, o banco realmente apoiou a abordagem pragmática do "aprender fazendo" no processo de reforma econômica na China.

O Banco Mundial pressionou na margem por reformas institucionais e de políticas essenciais, apresentando perspectiva baseada na experiência internacional, oferecendo assistência técnica em várias áreas, muitas vezes por meio de projetos por ele apoiados. Como os chineses ganharam experiência, confiança e acesso

9. Em trinta anos de relacionamento, a China recebeu, do BAD, US$ 34,15 bilhões em empréstimos, doações e assistência técnica. A China é o terceiro maior acionista do BAD, com uma cota de 6,46% do capital subscrito. Atualmente, um chinês, Jin Wei, é o economista-chefe da instituição.

aos mercados de capitais internacionais, além de consolidar um amplo mercado financeiro doméstico, o papel do Banco Mundial no país inevitavelmente encolheu (a propósito do tema, Cintra, Silva Filho e Pinto, 2015).

A China perdeu acesso aos recursos concessionais da AID, em 1999, e agora utiliza a parceria com o Banco Mundial, principalmente em busca de inovações técnicas, institucionais e conceituais seletivas para o desenvolvimento regional e local. A China e o Banco Mundial ganharam com essa longa e construtiva interação.

TABELA 1
A China e os organismos multilaterais de desenvolvimento em 2015

Organismo multilateral	Cota da China no capital subscrito (%)	Posição da China no *ranking*
Global		
FMI	6,451	3ª
Bird	4,860	4ª
Regional		
BAfD	2,052	20ª
BAD	6,460	3ª
BID	0,002	nd

Fonte: Organismos multilaterais.
Elaboração do autor.
Obs.: BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; nd – não disponível; BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento.

A China é o terceiro maior país em valor das cotas de capital subscrito do FMI (6,45%) e 6,09% dos votos. No Bird, ela ocupa 4,86% das cotas e 4,61% dos votos, ou a quarta posição no *ranking* global. Para o BAfD, o percentual de cotas atinge apenas 2,05% e 1,15% dos votos, situando-se na distante vigésima posição entre os maiores acionistas. Para o BAD, o país responde por 6,46% das cotas e 5,47% dos votos, ocupando a terceira posição entre os maiores acionistas. Também é membro do BID, com cota de 0,0002% do total e poder de voto de (0,004%), resultante da aquisição da cota de um pequeno país europeu (Bósnia-Herzegovina), em 2007.[10]

A política chinesa de ocupação de espaços nos organismos multilaterais de desenvolvimento opera no sentido de um realinhamento da ordem internacional por meio da criação de estruturas variadas de financiamento externo, como o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, o AIIB, o Sino-Latin American Production Capacity Cooperation Investment Fund Co. Ltd (Claifund) etc. Esses

10. A China insistiu por muitos anos ser membro do BID, mas teve oposição dos Estados Unidos, que bloqueavam o acesso. Somente na gestão do secretário do Tesouro, Henry Paulson, os americanos deram o sinal verde. Além de sua cota no capital subscrito do BID, os chineses também se comprometeram a aportar expressiva soma de recursos para o fundo de operações especiais do banco. Com isso, a China ampliou sua influência na América Latina, uma região de forte incremento de intercâmbio comercial, com oportunidades de negócios para empresas chinesas que passaram a poder operar em aquisições de bens e serviços em projetos financiados pelo BID. ver Paulson (2015, p. 202).

mecanismos alternativos são criados para aumentar a autonomia chinesa, em face dos organismos internacionais dominados pelos Estados Unidos, e expandir sua esfera de influência em várias áreas da governança no campo financeiro. Trata-se, pois, de uma estratégia deliberada de tomada de posições nos mecanismos de financiamento internacionais.

Na verdade, a China está nada mais nada menos do que procurando suprir lacunas existentes na atual ordem econômica internacional por meio de iniciativas que concorrem com as instituições vigentes. As tensões atuais aceleram a expansão desses novos mecanismos promovidos pela China e aumentam sua atratividade para países emergentes e em desenvolvimento. Tais estruturas podem ser classificadas em sete conjuntos de iniciativas:

- política monetária e financeira alternativa (internacionalização do renminbi; criação da UnionPay e de uma agência de classificação de risco para desafiar, respectivamente, o monopólio das grandes bandeiras de cartões de crédito e grandes agências de risco de crédito americanas;
- provisão de liquidez para o caso de crises (Iniciativa Chiang Mai; *Contingency Reserve Arrangement* com os demais BRICS – CRA); acordos de *swaps* cambiais com bancos centrais estrangeiros;
- política comercial e de investimento como acordos bilaterais de acesso a mercados e investimento e de redução de barreiras ao comércio regional (acordo trilateral China-Coreia-Japão, Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN[11] etc.);
- oferta ostensiva de projetos de investimento em infraestrutura ligando regiões e continentes, como contido no ambicioso programa de Xi Jinping de construir conexões logísticas para ligar a China ao resto da Ásia, à África e à Europa (a chamada "Rota da Seda do Século XXI"), além de outros grandes e polêmicos projetos como a Ferrovia Bioceânica no Brasil e Peru e o Canal Transoceânico da Nicarágua;
- política de segurança e defesa regional;
- disseminação de padrões e tecnologias chinesas; e
- protagonismo em fóruns diplomáticos e na governança cotidiana de organismos internacionais.

Mesmo continuando a se envolver no regime financeiro internacional e nos organismos internacionais existentes (especialmente como *shareholder*), a

11. Associação formada por Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja.

China busca em última análise construir canais complementares para moldar sua presença e, assim, disputar a liderança com países ocidentais.

Conforme assinalam Heilmann *et al.* (2014, p. 8), as múltiplas iniciativas chinesas (financiamentos facilitados, investimentos em infraestrutura, abertura de comércio etc.) são mais eficazes quando combinadas umas com as outras. Novos mecanismos de financiamento e de uso da moeda chinesa em transações teriam despertado bastante interesse na Ásia, na América Latina e na África. Os mesmos autores sustentam que mecanismos e organizações criados pelos chineses têm o potencial de desafiar e limitar a predominância de americanos e europeus em importantes organismos e áreas de atuação. No entanto, os esforços defensivos dos países ocidentais contra a investida chinesa podem ser contraproducentes e acabar por reforçar a determinação chinesa de viabilizar estruturas alternativas de financiamento e governança.

4 A EXPERIÊNCIA DA ÍNDIA

Historicamente, a presença da Índia em organizações multilaterais acarretou-lhes uma reputação de ser responsável por bloquear negociações com base em princípios enraizados de soberania nacional e de "terceiro mundismo" em função do papel assumido desde os anos 1960 na liderança do chamado movimento dos países não alinhados. Tal como assinala D'Ambrogio (2015, p. 3), o país evitava alianças formais com terceiros países e se engajava em políticas multilateralistas para melhor servir as suas necessidades de desenvolvimento socioeconômico.

Conforme Kapur (2013, p. 240) e Stuenkel (2013, p. 3), o envolvimento da Índia com as organizações financeiras internacionais começou antes de sua independência, quando o país (ainda uma colônia britânica) participou da Conferência de Bretton Woods, em 1944, que deu origem ao Banco Mundial e ao FMI. Também foi um dos membros fundadores da CFI, em 1956, da AID, em 1960, e de várias outras organizações internacionais, tais como o BAD, o G20 financeiro e, mais recentemente, o novo Banco de Desenvolvimento do BRICS. Ela também é membro do AIIB e da Organização de Cooperação de Xangai (Shangai Cooperation Organization – SCO). Regionalmente, o país faz parte da Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC).

A Índia tem influência internacional crescente e voz proeminente nos assuntos globais. O Ministério das Relações Exteriores da Índia (MEA) é a agência governamental responsável pela condução das relações econômicas exteriores do país, mas com forte presença do Ministério das Finanças. É o segundo país mais populoso do mundo, a maior democracia (em número de eleitores) do planeta e, entre as grandes economias, a que mais cresce atualmente. Com o sexto

maior orçamento militar, a terceira maior força armada (inclusive com arsenais nucleares), a sexta maior economia em dólares correntes e a terceira maior economia em termos de PPP, a Índia é uma potência regional e global emergente.

Ademais, é um país de industrialização recente, com um histórico de intensa colaboração com vários parceiros e organismos. É um componente do BRICS e se considera simultaneamente um integrante e representante do mundo em desenvolvimento. Tal como mencionado por D'Ambrogio (2015, p. 11), o país tem participado em várias missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 2007, foi o segundo maior país contribuinte de tropas para a ONU. Tal como o Brasil, está firmemente empenhada em conseguir assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

No período de 1948-1993, a Índia agiu basicamente como um país mutuário fazendo largo uso de empréstimos do Banco Mundial e de outros organismos regionais para financiar seu modelo então fechado de industrialização por substituição de importações. Nesse quase meio século, o país valeu-se de tais organismos como importante fonte de financiamento de divisas e assistência técnica. A Índia sempre enxergou sua relação com as instituições multilaterais pelo prisma norte-sul. Neste sentido, como mutuário, cobrava insistentemente a oferta de mais recursos concessionais aos países em desenvolvimento; para tal, a forma utilizada era pressionar a direção dos bancos multilaterais por meio de seus representantes na diretoria e no corpo técnico (*staff*) desses organismos.[12]

Foi o país que mais recebeu recursos do Grupo Banco Mundial, tendo acumulado, de 1945 a meados de 2015, o montante de US$ 102,1 bilhões, sendo US$ 52,7 bilhões do Bird e o restante da AID. Isso constituiu 8,4% do valor de todos os empréstimos do Bird e 15,9% da AID nos últimos setenta anos. O Brasil foi o segundo mutuário a receber mais empréstimos (total de US$ 58,8 bilhões), seguido de perto pela China (US$ 55,8 bilhões) e pelo México (US$ 54 bilhões). No intervalo 1956-2012, a Índia recebeu US$ 8,5 bilhões do International Comitee of the Fourth International (ICFI) ou 6,7% do total dos desembolsos da corporação, perdendo apenas para o Brasil.[13]

Após o colapso da União Soviética, nos anos 1990, a Índia se afastou gradualmente do modelo de economia fechada e estatizada para uma abordagem orientada à economia de mercado e proativa no exterior. Sua política externa

12. Como destaca Kapur (2013, p. 241), a relação da Índia com o Bird até o final da década de 1970 foi muito estreita e mais favorável do que com outros países mutuários. A sofisticação dos gestores de política indianos, sua capacidade de articular programas e a cautela que cerca o relacionamento com um país tão complexo, grande e populoso teriam contribuído para esse bom relacionamento de trabalho entre o Banco Mundial e a Índia.

13. Para os valores acumulados de 1945 a 2015 dos empréstimos do Banco Mundial e AID por países, consultar sua página eletrônica: <http://pubdocs.worldbank.org/en/804131447347453530/WBAR15-LendingData-rev.pdf>. Acesso em: 4 set. 2016.

tornou-se então cada vez mais influenciada por considerações geoeconômicas, acompanhada por crescentes aspirações de exercer uma maior influência na governança econômica internacional. Desde o final da década de 1990, a Índia começou então a tomar inúmeras iniciativas em prol de uma maior representação dos países emergentes e em desenvolvimento em vários fóruns multilaterais, incluindo o Bird e o FMI. Conforme afirma Zhengduo (2013, p. 8), essa mudança também pode ser creditada à aproximação diplomática e ao maior intercâmbio econômico da Índia com os Estados Unidos e a União Europeia, a partir de meados da década de 1990, o que teria aberto espaço para uma atuação mais saliente nos organismos financeiros internacionais.

Conforme Singh e Mukamba (2015, p. 1), nos últimos anos, o relacionamento da Índia com os organismos multilaterais tem se baseado nas seguintes premissas: *i)* compromisso com a ajuda ao desenvolvimento em países de baixa renda;[14] *ii)* atendimento às próprias carências de sua enorme e pobre população; e *iii)* esforço para investir em infraestrutura como requisito para remover gargalos ao seu crescimento sustentado.

Como resultado da articulação do governo da Índia seus cidadãos têm ocupado cargos estratégicos em organismos multilaterais, como Kaushik Basu, que foi o economista-chefe do Bird de 2013 a 2016; Suma Chakrabarti, também economista e atual presidente do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (Berd), sediado em Londres; Raghuram Rajan, ex-economista-chefe do FMI de 2003 a 2007 e ex-vice-presidente do Banco para Compensações Internacionais (BIS); e Subhash Chandra Garg, diretor pela Índia, Bangladesh, Butão e Sri Lanka no Bird.

O engajamento da Índia com os organismos multilaterais e regionais de desenvolvimento se alterou. Hoje, o governo indiano é menos dependente de recursos de tais organismos do que no passado, com a maioria dos empréstimos sendo direcionada para os governos dos estados indianos. As ações do governo indiano refletem uma mudança de abordagem no trato com essas instituições, tanto na posição de "devedor" quanto na de "acionista". No entanto, algumas de suas ações exibem uma certa contradição. Isto pode ser atribuído à dicotomia da economia indiana: apesar de possuir uma das seis maiores economias do mundo, o país possui quase um quarto da população pobre do planeta.

14. Conforme Singh e Mukamba (2015), nos últimos dez anos, os países africanos têm sido os principais beneficiários dos créditos indianos oficiais ao desenvolvimento, os quais receberam no período empréstimos de US$ 6,6 bilhões de um montante de US$ 11 bilhões destinados aos países em desenvolvimento. A maior parte do saldo remanescente foi destinada aos países vizinhos do sul da Ásia.

TABELA 2
A Índia e os organismos multilaterais de desenvolvimento em 2015

Organismo multilateral	Cota da Índia no capital subscrito (%)	Posição da Índia no *ranking*
Global		
FMI	2,750	8ª
Bird	3,190	7ª
Regional		
BAfD	0,386	43ª
BAD	6,338	4ª

Fonte: Organismos multilaterais.
Elaboração do autor.

Atualmente, é o oitavo maior país em valor das cotas de capital subscrito do FMI (2,75% e 2,64% dos votos). No Bird, detém 3,19% das cotas e 3,03% dos votos, ou a sétima posição no *ranking* global. Para o BAfD, o percentual de cotas atinge apenas 0,386% e 0,264% em votos, situando-se na distante 43ª posição entre os maiores acionistas. No entanto, para o BAD, a Índia responde por 6,34% das cotas e 5,38% dos votos, ocupando a quarta posição entre os maiores acionistas.

Foi no contexto da busca de crescente projeção internacional que a Índia, como membro do BRICS, acordou com seus pares em criar o Novo Banco de Desenvolvimento, sediado em Xangai. A criação deste banco marcou uma mudança de paradigma no sistema financeiro global em direção a uma nova ordem econômica em que as vozes dos países em desenvolvimento terão uma maior representação. Essa iniciativa inédita constituiu um passo importante para os países emergentes formatarem o seu próprio espaço político dentro da arquitetura econômica e da governança financeira global. A Índia perdeu a sede do banco, mas conseguiu com hábil articulação emplacar um indiano, Kundapur Vaman Kamath, como presidente.[15]

A estratégia de parceria de país do Grupo do Banco Mundial com a Índia para o período de 2013 a 2017 tem foco em três áreas: *i)* integração regional; *ii)* transformação rural-urbana; e *iii)* inclusão social. A nova estratégia do Bird propõe um programa de empréstimos de US$ 3 bilhões a US$ 5 bilhões por ano ao longo do período, com 60% deste financiamento indo para projetos recomendados pelo governo. O crescimento econômico inclusivo e a redução da pobreza são prioridades na estratégia do banco.

Embora tenha havido um aumento significativo nos investimentos em infraestrutura, a Índia ainda tem um grande *deficit* em logística. De acordo com

15. Conforme mencionado por D' Ambrogio (2015, p. 9), a Índia não teve sucesso no seu pleito de sediar o Novo Banco de Desenvolvimento, mas obteve a presidência e também o acordo de subscrição igualitária do capital da instituição para que os cinco membros fundadores exerçam controle paritário de sua governança.

seu 12º Plano Quinquenal (2012-2017), o país precisa de um investimento de US$ 1 trilhão, a fim de preencher este *deficit*. Os bancos de desenvolvimento locais da Índia, bem como os bancos regionais e multilaterais de desenvolvimento são cruciais para viabilizar os financiamentos necessários para construir e modernizar a infraestrutura no país.

Em 2014, a CFI, braço do setor privado do Grupo Banco Mundial, comprometeu-se a investir US$ 4,7 bilhões em setores prioritários da Índia, tais como infraestrutura, telecomunicações, energia, educação, gestão de recursos hídricos e saúde pública.

O BAD que desde 1986 até 2012 tem emprestado à Índia um montante de US$ 36,8 bilhões, propôs para os próximos anos a oferta de empréstimos de US$ 7 bilhões a US$ 9 bilhões para o desenvolvimento de infraestrutura do país, além de um crédito adicional para subvenções de assistência técnica e capacitação institucional, tanto em âmbito estadual quanto local.

Além do esforço de aumentar sua cota no capital votante e potencializar sua representação na direção dos organismos internacionais, a Índia ainda faz uso intensivo de três canais para influenciar a sua atuação neles, conforme descrito a seguir.

1) Exercer uma representação destacada nas diretorias dos organismos financeiros, seja no Comitê de Desenvolvimento do Bird ou no Comitê Monetário e Financeiro Internacional do FMI, que são fóruns de nível ministerial para a formação de consensos sobre questões importantes nos campos do desenvolvimento, monetário e financeiro.

2) Manter atuação vigilante nos fóruns de ação coletiva, como o G20 financeiro, em que a Índia divide com o Canadá a coordenação do importante grupo de trabalho do marco para o crescimento forte, sustentável e equilibrado (o grupo do *framework*).

3) Privilegiar a experiência negocial e a qualidade técnica e intelectual na escolha dos representantes indianos nos cargos de diretoria e de seus assessores (*staff*), um fator que pode influenciar na margem o teor da agenda de debates na governança cotidiana dos organismos onde tais representantes atuam com força e obstinação por meio de uma lógica de argumentação que potencializa a persuasão de seus pares.

5 A EXPERIÊNCIA DA RÚSSIA

Conforme definido por Rowe e Torjesen (2009, p. 16), o multilateralismo refere-se a instituições e áreas temáticas que envolvem múltiplos países (três ou mais), atuando em conjunto de uma forma sustentada. O multilateralismo deve ser diferenciado de integração, que envolve determinados aspectos que

combinam a soberania do Estado-nação com a autoridade de um órgão supranacional (como na União Europeia). Apesar de a Rússia muitas vezes advogar a integração econômica e a política regional no espaço pós-soviético por meio de organizações como a Comunidade Econômica da Eurásia (CEE), tais ambições discursivas têm sido raramente acompanhadas de correspondentes medidas de política integracionista.

Pelo que se observa na literatura, a liderança russa, na prática, distingue o conceito de integração do conceito de multilateralismo e tende a favorecer mais este elemento do que o primeiro. Essa clara falta de vontade de alienar a soberania por meio de políticas de integração agrega significado para a cooperação multilateral como uma ferramenta alternativa para gerir as relações internacionais da Rússia.

Tal como referido na seção teórica, muitos países usam sua atuação nas organizações internacionais como forma de expandir sua influência e conseguir aprovação de decisões de política que atendam a seus interesses nacionais. Ciente disso, após anos de negligência na atuação em organismos internacionais, a Rússia mudou sua postura a partir do momento em que assumiu a presidência do Grupo dos 20 (G20) financeiro, cuja reunião de cúpula ocorreu em São Petersburgo, em setembro de 2013.

Na verdade, o despertar do governo russo para a importância do engajamento nos organismos vem de alguns anos antes. Makarychev (2013, p. 2) identificou essa mudança de foco da Rússia quando ela presidiu organismos regionais como a Organização de Cooperação do Mar Negro (Black Sea Economic Cooperation – BSEC) em 2011e a Organização de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) e o Conselho dos Estados do Mar Báltico (Council of Baltic Sea States – CBSS), ambos em 2012. No plano de organismos ou fóruns globais, a Rússia adquiriu experiência ao sediar a reunião do grupo dos oito (G8), em 2006, o que a credenciou a assumir a presidência do G20 financeiro anos depois.

Em teoria, a Rússia aprendeu que sua participação mais ativa nas organizações internacionais pode contribuir para socializá-la com o resto do mundo de duas maneiras: *i)* demonstrar liderança com base no seu próprio exemplo doméstico; e *ii)* assumir publicamente compromissos em certas esferas e em coordenação com parceiros importantes. Tal resultado supera os ultrapassados modelos de relações internacionais baseados na velha tradição de *realpolitik* que só priorizam influência e equilíbrio de poder.

Todavia, as poucas avaliações existentes apontam que a Rússia está fraquejando em ambas as maneiras referidas. A experiência sugere que a atuação russa nos organismos tanto regionais como globais constitui mais um exercício de relações públicas do que de genuína socialização internacional. No caso de

organismos globais, o mesmo Makarychev (2013, p. 4) destaca que continua a ocorrer uma ambiguidade entre a necessidade de enquadrar a Rússia nas instituições lideradas pelos países avançados ocidentais e priorizar sua velha estratégia de manter relações com Estados "rebeldes" ou renegados.

Afinal, a Rússia exerce um limitado papel construtivo e oferece modesta contribuição em questões de política global, como na resolução de conflitos, mudanças climáticas, proteção ambiental, desenvolvimento sustentável, boa governança e assistência ao desenvolvimento. Mesmo quando o país propõe algumas pautas globais importantes em organizações ou fóruns internacionais (como o fez no G20 financeiro), seus pares questionam sua capacidade e liderança, devido a seu próprio histórico de falta de sucesso em uma infinidade de campos – desde o combate à corrupção, direitos humanos a uma regulação eficaz do mercado de trabalho. Tudo isso reduz as suas possibilidades institucionais de diplomacia multilateral e o seu poder de convencimento em âmbito mundial.

No entanto, o próprio presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, destacou em discurso que a colaboração da instituição com a Rússia tem sido uma história de sucessos nos últimos vinte anos, e que o país dispõe de tradição, capacidade e conhecimentos para desempenhar um papel responsável como um parceiro de desenvolvimento e país doador. Sua assistência oficial aos países em desenvolvimento reflete a solidariedade da alma russa e faz a diferença nos países parceiros da Ásia Central e da África. Nas palavras de Kim (2013, p. 3):

> o Grupo do Banco Mundial aprendeu muito com o trabalho na Rússia, e acredito que a Rússia também aprendeu muito em sua parceria conosco. Nós levamos para a Rússia a experiência de mais de cem países ao redor do mundo em que trabalhamos. Num mundo cada vez mais globalizado, o desafio para cada país, incluindo a Rússia, é encontrar as melhores abordagens para abordar questões urgentes onde quer que estejam. Nossa colaboração de vinte anos com as regiões russas mostra que nossa parceria evoluiu ao longo do tempo para um forte engajamento. Estamos ansiosos para aprofundar o nosso trabalho em todas as partes do país. A nível nacional, gostaríamos de continuar a apoiar os objetivos de desenvolvimento do país. A nível regional, a Rússia é importante como motor do crescimento na Comunidade de Estados Independentes e o banco gostaria de associar-se mais estreitamente no apoio ao crescimento e desenvolvimento da região.

A Rússia é o nono maior país em valor das cotas de capital subscrito do FMI (2,72%) e 2,60% dos votos. O país detém 3,03% das cotas e 2,89% dos votos no Bird, ocupando a oitava posição no *ranking* global dos acionistas. Ainda com relação ao Bird, a Rússia encontra-se no momento impossibilitada de receber novos empréstimos devido ao embargo da União Europeia e dos Estados Unidos

ao país. O país não é membro nem do BAfD nem do BAD, o que revela o seu engajamento ainda tímido no sistema de instituições financeiras multilaterais.

TABELA 3
A Rússia e os organismos multilaterais de desenvolvimento em 2015

Organismo multilateral	Cota da Rússia no capital subscrito (%)	Posição da Rússia no *ranking*
Global		
FMI	2,720	9ª
Bird	3,030	8ª
Regional		
BAfD	não é membro	
BAD	não é membro	

Fonte: Organismos multilaterais.
Elaboração do autor.

A Estratégia de Parceria do Grupo Banco Mundial (*Country Partnership Strategy*) com a Rússia para 2012-2016 apoia os esforços do país para: *i)* aumentar o crescimento e a diversificação por meio de uma melhor gestão das finanças públicas, a melhoria no clima de investimento e inovação, setor financeiro mais robusto, melhor infraestrutura e proteção mais eficaz ao meio ambiente; *ii)* ampliar o potencial dos recursos humanos mediante o reforço de competências e serviços sociais com base em melhorias na educação, na saúde e na proteção social; *iii)* aprofundar o papel global e regional da Rússia relacionado com as suas aspirações como um doador e a prestação de bens públicos globais; e, como um tema transversal *iv)* melhorar a governança e a transparência na forma de uma maior responsabilização e melhores padrões de serviço na administração pública, aquisições e gestão financeira (World Bank, 2011).

O engajamento do Grupo do Banco Mundial com a Rússia é único no sentido de que é tridimensional: nacional, regional e global. No nível nacional, o banco tem como objetivo maximizar o seu impacto sobre o desenvolvimento do país, principalmente ao tentar atingir as suas regiões mais pobres. O Bird realiza a concessão de mais empréstimos diretos para os governos subnacionais, por vezes, atuando em parceria e de forma inovadora com instituições de alcance nacional, e prestando assistência técnica com foco em regiões mais pobres. A CFI, por sua vez, concentra-se no desenvolvimento de infraestrutura em regiões e localidades da Rússia, em especial mediante esquemas de parcerias público-privadas (PPPs).

O pacote de financiamento indicativo do Bird para a Rússia durante o período 2012-2016 prevê um total de empréstimos de até US$ 5 bilhões, além da mobilização de fundos de contrapartida. O volume de empréstimos depende do desempenho e das prioridades do país, da capacidade de empréstimos do banco, da demanda de outros mutuários e de acontecimentos econômicos globais. De acordo

com as preferências do governo russo, todos os empréstimos do Bird têm tomado a forma de projetos de investimento. O Bird fornece assistência técnica em apoio a todos os temas estratégicos da sua parceria com o país, abrangendo questões como: *i)* gestão macroeconômica; *ii)* clima de investimento; *iii)* inovação; *iv)* transporte urbano; *v)* financiamento da saúde; *vi)* mercado de trabalho; *vii)* migração; *viii)* eficiência dos gastos; e *ix)* reforço das aquisições públicas. A CFI, por seu turno, prevê investimentos totais entre US$ 3,8 bilhões a US$ 4,8 bilhões durante o período 2012-2016, além da mobilização de fundos de contrapartida.[16]

6 A EXPERIÊNCIA DA ÁFRICA DO SUL

Como parte do esforço de reabilitação internacional do governo sul-africano no período pós-*apartheid*, desde 1994, mudaram radicalmente as relações exteriores do país com os países da África Austral e com o restante do continente como um todo. O ambiente de hostilidade deu lugar ao de proximidade, e o isolacionismo foi substituído pela integração. Como dito por Geldenhuys (2008, p. 3), a inamistosa e agressiva potência regional de outrora se converteu inicialmente num gigante regional relutante e professando intenções altamente altruístas.

A reorientação de postura da África do Sul derivou de uma mudança de paradigma na política externa do país. O "velho" pensamento de matiz "realista" da África do Sul que privilegiava a sobrevivência do Estado num mundo anárquico e hostil foi substituído por uma abordagem de tipo "liberal idealista" em que o país, democrático e multirracial, promoveria uma agenda reformista ambiciosa no exterior com base em seus valores e experiências.

Por ser uma potência regional, ou seja, um Estado que se destaca numa dada região por fatores físicos (geográficos, 1,29 milhão de km^2), demográficos (população, 55 milhões de habitantes), econômicos (preponderância material, PIB de US$ 313 bilhões (FMI, 2016) e políticos (interconectividade com os demais Estados vizinhos), a elite dirigente do país percebeu que a África do Sul deveria assumir responsabilidades pelo continente africano. Mas, ciente de suas limitações, resolveu ocupar o papel de empreendedor de normas internacionais a favor de si mesma e de seus vizinhos, não apenas da África Austral, mas também do restante da África Subsaariana.[17]

Conforme exposto por Muller (2000, p. 7), a redefinição da política externa sul-africana teve início com uma conferência ocorrida em 1999 entre chefes de

16. As previsões de investimento da CFI para a Rússia no período 2012-2016 não se concretizaram devido aos efeitos das sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos e pela União Europeia ao país por conta da anexação da Crimeia pela Rússia em março de 2014.

17. Conforme ressalta Geldenhuys (2008), além de recursos materiais, uma potência regional também dispõe de recursos ideacionais que incluem valores, atratividade cultural, qualidade de liderança e reputação diplomática no exterior. Tais recursos tangíveis e intangíveis dotam a potência regional de um papel proeminente na região, capaz de influenciar os assuntos regionais, estabelecer agendas políticas, econômicas e de segurança e obter o respeito de seus parceiros e vizinhos.

missões diplomáticas que serviam em noventa países, representantes do meio empresarial acadêmico e da sociedade civil. Ao final do evento foram traçadas as linhas básicas da nova diplomacia sul-africana e o objetivo abrangente do seu Ministério de Relações Exteriores (Department of Foreign Affairs – DFA): o desenvolvimento econômico e a segurança externa do país. Os temas econômicos fundamentais considerados na nova agenda foram: globalização, organismos internacionais, comércio, investimento, finanças e desenvolvimento.[18]

Em abril de 2000, a nova visão, a missão e os objetivos da política externa sul-africana foram formalmente anunciados com foco na capacidade internacional do país de assegurar sua soberania, segurança e promover políticas destinadas a reforçar o "renascimento africano", a criação de riqueza e a melhoria na qualidade de vida de sua população.

No campo das relações econômicas externas, os objetivos da nova política externa sul-africana priorizavam:

- cooperação com todos os países africanos para promover o comércio e o desenvolvimento;
- articulação com todas as partes relevantes a favor de uma ordem global mais justa fundada num sistema de regras internacionalmente aceitas, de modo a estimular os fluxos de comércio e investimento; e
- contribuição para uma gestão responsável do meio ambiente e garantia da disponibilidade sustentável dos recursos globais.

Na implementação prática da sua política no engajamento com organismos multilaterais, o governo sul-africano tem buscado fazer uma sintonia fina entre os impulsos reformistas e o envolvimento construtivo. Tal como expresso por Ajulu (2004, p. 6), esse pragmatismo ficou evidente a partir de uma declaração do então presidente Mbeki no Fórum de Davos, em 2001.

> A escolha para os países do sul não é se envolver com a globalização ou não, mas como se envolver com ela. É essencial que os governos e as pessoas se envolvam com o processo de forma crítica, de modo a remodelar e redirecionar seu impacto. O objetivo deve ser aumentar a incorporação dos cidadãos e o acesso aos benefícios da globalização, minimizando a polarização e a exclusão social e mitigando esses efeitos quando e onde ocorrerem.

Com efeito, a África do Sul passou a empenhar-se consistentemente na questão de democratizar os organismos de governação política e econômica

18. O Ministério de Relações Exteriores sul-africano passou por posterior reforma e hoje é denominado Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (Dirco), cuja missão é formular, coordenar, implementar e gerir a política externa do país e os seus programas internacionais, promover os interesses e valores nacionais sul-africanos e o renascimento africano.

globais. O governo de Pretória argumenta sempre que o desafio desses organismos é colocar a questão do desenvolvimento na agenda, criando, assim, condições para a legitimação dessas instituições, e uma base sobre a qual desbloquear o potencial de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, um fato que, sem dúvida, promoveria um ambiente global mais próspero e estável. Para este fim, a África do Sul tem buscado se engajar em um processo de "construção de pontes" entre os países em desenvolvimento e as nações desenvolvidas.

Além disso, a África do Sul também tem sido um ator importante na mobilização de países em desenvolvimento para engajar os países desenvolvidos nas questões de apoio ao desenvolvimento. Pela sua atuação de liderança no Grupo dos 77 e na Organização da Unidade Africana e, ao mesmo tempo, no G20 financeiro, a África do Sul vem assumindo a função de interlocutora privilegiada de ambos os grupos de países, tendo sido capaz de introduzir questões que afetam os países do sul, a exemplo da redução da dívida dos chamados países pobres altamente endividados (*heavily indebted poor countries* – HIPC). Tais compromissos iniciais têm gerado resultados positivos. A África do Sul tem conseguido com sucesso articular-se com outras economias emergentes importantes, como o Brasil, a China e a Índia, inclusive logrou ser aceita, em 2012, como o quinto membro do BRICS.

Em consonância com sua afluência econômica e influência regional, a África do Sul tornou-se um doador cada vez mais envolvido na África, em especial por meio de operações de manutenção da paz, reconstrução pós-conflitos e pesquisa para o desenvolvimento. O programa de assistência ao desenvolvimento da era do *apartheid* foi transformado, a partir do regime democrático em 1994, em instrumento para fazer avançar o chamado Renascimento Africano. A ajuda econômica ainda é uma inovação recente incorporada no amplo marco da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad) e a referida visão do renascimento africano. Como tal, a África do Sul não tem agência centralizada para gerenciar o programa de assistência ao desenvolvimento para os países vizinhos. A assistência é prestada por meio do Fundo Renascimento Africano do Ministério de Relações Exteriores e Cooperação (Dirco) e por uma série de outros departamentos governamentais (especialmente Defesa, Educação, Segurança, Minerais e Energia e do Comércio e Indústria), além de outros órgãos públicos.[19]

19. Estima-se que as atividades de assistência ao desenvolvimento em 2006 situaram-se entre US$ 363 milhões e US$ 475 milhões, ou 0,1% do PIB. O Departamento de Defesa (55%) e o Departamento da Educação (36%) consumiram a maior parte desses gastos. Assistência não é formalmente vinculada, no entanto, a maioria dos projetos depende de insumos da África do Sul (mão de obra qualificada e tecnologia), que são parte integrante das atividades do projeto. Para maiores detalhes, consultar Braude, Thandrayan e Sidiripoulos (2008).

TABELA 4
A África do Sul e os organismos multilaterais em 2015

Organismo multilateral	Cota da África do Sul (%)	Posição da África do Sul no *ranking*
Global		
FMI	0,640	33ª
Bird	0,790	26ª
Regional		
BAfD	5,000	5ª
BAD	não é membro	

Fonte: Organismos multilaterais.
Elaboração do autor.

Atualmente, a África do Sul é o 33º maior país detentor de valor das cotas de capital subscrito do FMI, (0,64%) e 0,64% dos votos. No Bird, o país detém 0,79% das cotas e 0,78% dos votos ou a 26ª posição no *ranking* global. Porém, para o BAfD, o percentual de cotas atinge 5% do capital subscrito e 5,04% dos votos, ocupando a quinta posição entre os maiores acionistas. No entanto, o país não é membro do BAD, o que reflete a sua limitada participação financeira no sistema de instituições multilaterais de desenvolvimento fora do continente africano.

Mesmo com pouco aporte financeiro fora da África, a África do Sul tem alcançado considerável sucesso em seu posicionamento estratégico no engajamento com as instituições multilaterais de governação global. Porém, Ajulu (2004, p. 7) salienta que alguns aspectos precisam ser aprimorados, conforme podemos ver a seguir.

1) Limitações técnicas nos recursos humanos. A África do Sul tem se saído mal em alguns fóruns simplesmente por causa da falta de capacidade técnica para lidar com condições ambíguas de negociação e dominar as tecnicalidades de diversos assuntos, ao passo que as delegações de países desenvolvidos são frequentemente dotadas de diversos especialistas muito experientes. Alguns passos já foram dados nessa direção, mas precisam ser priorizados.
2) Dificuldades idiossincráticas em construir coalizões com outros países em desenvolvimento e emergentes.
3) Necessidade de trabalhar melhor a imagem do país.[20]

20. Outra forma de engajamento da África do Sul com organismos multilaterais tem sido a disposição e o empenho em sediar grandes eventos diplomáticos que tratam dos problemas importantes da agenda internacional, entre os quais merecem menção: *i)* a Conferência Mundial contra o Racismo, em 2001; *ii)* a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002; *iii)* a reunião ministerial do G20 financeiro, em 2007; e *iv)* a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em Durban, em 2011 (COP17).

Não resta dúvida de que divergências de interesses e de estratégias entre parceiros sempre surgem. Mas o que importa é que a África do Sul, no seu engajamento multilateral, conseguiu demonstrar um firme compromisso de endereçar a questão da posição da África como um todo na governança econômica global.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL

O mapeamento realizado sobre a atuação da representação da África do Sul, China, Índia e Rússia nas instituições multilaterais de financiamento ao desenvolvimento permite vislumbrar a importância que esses quatro parceiros do Brasil no BRICS atribuem a sua participação na governança dessas instituições em face da estratégia geral de inserção internacional de seus respectivos governos e dos principais objetivos de sua política econômica externa.

Os quatro países são considerados emergentes e buscam com todo o empenho reforçar a respectiva presença no corpo dirigente dos organismos internacionais, em geral, e nos organismos financeiros, em particular. No entanto, o poder relativo de cada um limita o alcance e os resultados de sua atuação. Especial menção cabe à China que, pelo menos nos últimos quinze anos, vem ocupando cada vez mais espaço no *board* e nos cargos mais importantes de organismos como o FMI, o Banco Mundial e o BAD, sem falar nos demais bancos regionais de desenvolvimento na África (como o African Development Bank – AFDB) e na América Latina (BID).

O incremento no poder financeiro chinês tem permitido aumentar suas cotas no capital subscrito e poder de voto nas instituições financeiras internacionais, o que, sem dúvida, tem possibilitado ampliar a influência da China na direção de tais instituições. Porém, além disso, há evidências de que existe uma preparação bem organizada e deliberada de recursos humanos para permitir aos funcionários chineses ocupar posições na governança de tais instituições. Com efeito, em toda e qualquer reunião de grupos de trabalho do G20 financeiro, o BRICS, o FMI ou o grupo de trabalho na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que a China participa é sempre presente a quantidade expressiva de membros de sua delegação, com vários jovens profissionais entusiasticamente envolvidos na tomada de notas dos debates e na observação cuidadosa dos detalhes das reuniões. Trata-se por certo de programas de capacitação *on the job* para servidores juniores e formação de futuros negociadores. Uma prática visivelmente seguida por outros países emergentes, como Índia, Indonésia e Turquia.

A Índia tem procurado seguir os passos da China, tendo já conseguido não apenas inserir um número expressivo de altos funcionários no *staff* dos

organismos, como também emplacar cidadãos indianos em cargos estratégicos como economistas-chefes, seja do BAD e do Banco Mundial, seja do FMI. Além disso, o país também procura estender sua influência tornando-se acionista de bancos de desenvolvimento fora de sua região, o que é uma forma sutil e inteligente de projeção extrafronteiras e de abertura de novas oportunidades para suas empresas.

A Rússia também, a sua maneira, vem se movimentando para recobrar o espaço perdido na governança global. A ênfase até agora tem sido a busca para exercer influência em organismos regionais de âmbito eurasiano e nos países da antiga União Soviética. No entanto, mais recentemente, sobretudo após a presidência russa do G20 financeiro (em 2013), o governo da Rússia parece empenhado em reforçar sua participação na governança dos organismos financeiros internacionais. As dificuldades derivadas de problemas geopolíticos, do embargo econômico da União Europeia e dos Estados Unidos, da crise imposta pelos baixos preços do petróleo e da deficiência de bons quadros com formação em economia têm afetado essa busca de ampliação da presença russa nos organismos de financiamento do desenvolvimento, estando inclusive até vedada ou dificultada a liberação de novos empréstimos por conta das sanções econômicas.

A África do Sul, por sua vez, também se esforça por ocupar espaços. Mesmo diante da clara restrição imposta pelo seu pequeno porte econômico e financeiro, o país dispõe de uma clara estratégia de projeção nos organismos internacionais ao assumir a posição de defensora e interlocutora dos interesses da África Subsaariana. Assim como a Índia, a existência de servidores públicos fluentes em inglês (a língua franca internacional) no governo sul-africano funciona como uma alavanca para potencializar a sua presença nas reuniões técnicas organizadas pelos organismos internacionais, ainda que haja algumas deficiências em certas áreas. Há inclusive um empenho do governo sul-africano em ampliar a presença de seu pessoal no *staff* do Banco Mundial, do BAfD e de outros organismos de âmbito regional.

O box 1 sintetiza a estratégia de inserção externa, os objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento, os requisitos para a designação de representantes e os mecanismos de avaliação de desempenho e prestação de contas dos representantes de quatro países participantes do BRICS.

BOX 1

Resumo de atuação da representação de cada país do BRICS na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento

África do Sul
Estratégia geral de inserção internacional do país: defender a África do Sul e o renascimento do continente africano para que sejam prósperos, pacíficos, democráticos, não raciais, unidos e aspirantes a um mundo justo e equitativo.
Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: *i)* promover os interesses nacionais e valores do país; conduzir e coordenar as suas relações internacionais; *ii)* proteger a soberania e a integridade territoriais do país; *iii)* promover o multilateralismo para garantir um sistema internacional baseado em regras; e *iv)* fortalecer a diplomacia econômica para aumentar as oportunidades de comércio e investimento para o país e o continente africano.
Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento Além das qualificações técnicas inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento, ele(a) deve atender aos requisitos do South Africa Code of Conduct of the Public Service (1997). Mais informações em: <http://repository.up.ac.za/dspace/bitstream/handle/2263/28244/dissertation.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
Mecanismos de avaliação de performance e accountability dos representantes ao ministério supervisor: não há evidência de exigência de análise de desempenho dos representantes ou prestação de contas de suas atividades ao ministério supervisor.
República Popular da China
Estratégia geral de inserção internacional do país: seguir inabalavelmente uma política pacífica centrada na salvaguarda da independência do Estado e da soberania nacional e na criação de um ambiente internacional favorável aos esforços de reforma, abertura e modernização, bem como à manutenção da paz mundial e à promoção do desenvolvimento comum.
Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: *i)* implementar os princípios e políticas da diplomacia nacional com vistas a salvaguardar a soberania nacional, a segurança e os interesses do Estado; *ii)* coordenar com os demais órgãos governamentais relevantes e dar sugestões ao Comitê Central do Partido Comunista Chinês e do Conselho de Estado sobre as principais questões, incluindo comércio externo, cooperação econômica e assistência, cultura, ajuda militar, comércio de armas, cidadãos chineses no exterior, educação, ciência e tecnologia e diplomacia pública; e *iii)* lidar com a segurança global e regional, direitos humanos, assuntos econômicos, políticos, sociais, refugiados e outros temas diplomáticos nas Nações Unidas e noutras instâncias multilaterais.
Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento Qualificações técnicas e de formação acadêmica inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento. A indicação é monocrática, mas costuma considerar o mérito do(a) servidor(a) público(a) a ser nomeado(a) para o cargo no organismo multilateral de desenvolvimento.
Mecanismos de avaliação de *performance* e *accountability* dos representantes ao ministério supervisor: não há evidência de exigência de análise de desempenho dos representantes ou prestação de contas de suas atividades ao ministério supervisor.
República da Índia
Estratégia geral de inserção internacional do país: projetar os interesses do país no exterior numa gama de assuntos, que inclui cooperação política e econômica, promoção do comércio e investimento, interação cultural, bem como questões multilaterais.
Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: *i)* representar o país no exterior, em suas embaixadas, comissões, consulados e missões permanentes nas organizações multilaterais, bem como nas Nações Unidas; *ii)* proteger os interesses nacionais da Índia em outros países; *iii)* promover relações de amizade com outros povos e Estados amigos; *iv)* relatar com precisão a evolução dos acontecimentos em outros países que são suscetíveis de influenciar a formulação de políticas na Índia; e *v)* negociar acordos vantajosos sobre várias questões com as autoridades de Estados estrangeiros.
Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento Além das qualificações técnicas inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento, ele(a) deve atender aos requisitos do *Handbook of Instructions on Foreign Assignments for GOI Civil Servants*. Mais informações em: <http://ccis.nic.in/writereaddata/circularportal/d2/d02eod/handbook_acc_foreignassignment.pdf>.
Mecanismos de avaliação de *performance* e *accountability* dos representantes ao ministério supervisor: não há evidência de exigência de análise de desempenho dos representantes ou prestação de contas de suas atividades ao ministério responsável pela sua supervisão.

(Continua)

(Continuação)

Federação da Rússia
Estratégia geral de inserção internacional do país: criar um sistema estável e sustentável de relações internacionais baseadas na lei e nos princípios de igualdade, respeito mútuo e não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados.
Objetivos da política de representação na governança dos organismos multilaterais de desenvolvimento: *i)* criar condições externas favoráveis ao crescimento da economia russa e sua modernização, a fim de colocá-la na trilha do desenvolvimento com base em inovação, melhoria de qualidade de vida, reforço ao Estado de Direito, instituições democráticas e garantia aos direitos humanos; *ii)* desenvolver relações de parceria mutuamente vantajosas e de igualdade com Estados estrangeiros, blocos interestatais, organizações internacionais e fóruns sobre a base do respeito pela independência e soberania, pragmatismo, transparência, abordagem multissetorial, previsibilidade e preservação de interesses nacionais; *iii)* promover ampla cooperação internacional com base no princípio da não discriminação e facilitar a formação de alianças flexíveis com a participação ativa da Rússia; *iv)* reforçar as posições da Rússia no comércio e na economia mundial, dando apoio aos atores econômicos nacionais no exterior, impedindo a discriminação contra pessoas, produtos, serviços ou investimentos russos e fazendo uso do potencial dos organismos econômicos e financeiros internacionais e regionais para esse fim; e *v)* facilitar o diálogo construtivo e relações de parcerias entre nações no sentido de reforçar os acordos entre diferentes culturas e credos e garantir o seu enriquecimento mútuo.
Requisitos técnicos para a designação de representantes do país na direção de organismos multilaterais de desenvolvimento Qualificações técnicas inerentes à posição para a qual o(a) servidor(a) público(a) é designado(a) no organismo multilateral de desenvolvimento, no entanto, a indicação política prevalece.
Mecanismos de avaliação de *performance* e *accountability* dos representantes ao ministério supervisor: não há exigência de análise de desempenho dos representantes nem de prestação de contas.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores dos países.

Como lições para o Brasil, podem-se arrolar os pontos para a discussão enumerados a seguir. Necessidade de um alinhamento dos objetivos seguidos na representação brasileira na governança das instituições multilaterais de desenvolvimento com a estratégia de inserção externa do país e com suas prioridades de política macroeconômica interna.

1) Falta de critérios objetivos e exigências de qualificação e experiência para nortear a escolha dos representantes do país nas funções superiores e cargos de assessoramento nas diretorias executivas, de modo a evitar a sub-representação ou a simples politização na escolha dos funcionários a serem designados para a representação graduada nas referidas diretorias dos organismos.

2) Necessidade de aperfeiçoar a supervisão ministerial sobre os representantes brasileiros nas instituições multilaterais de desenvolvimento, evitando que certos representantes possam eventualmente assumir posições de verdadeiros "procônsules" e passar por cima de seus supervisores, no caso os secretários de assuntos internacionais dos ministérios da Fazenda e do Planejamento.[21]

21. Convém evitar a todo custo eventual disfuncionalidade na relação entre o representante brasileiro nas instituições multilaterais de desenvolvimento e seus órgãos supervisores nos ministérios, como já ocorreu em passado recente. O representante brasileiro cumpre um papel importante de ser o porta-voz do Brasil nos organismos, mas está ali como um servidor do Estado e deve, portanto, submeter-se às exigências das instâncias de supervisão.

3) Exigir dos representantes (nas diretorias executivas) maior *accountability* mediante mecanismo de consulta regular pela qual deliberações importantes e estratégicas possam ser previamente submetidas à apreciação das instâncias de supervisão, além de relatórios de gestão periódicos para avaliar se os representantes estão de fato levando em conta os objetivos da inserção externa e as prioridades conjunturais da política econômica nacional.

4) Necessidade de ampliar a presença sistemática de servidores federais brasileiros de boa formação acadêmica e técnica nos organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento, sejam como membros do *staff*, assessores e cargos importantes, como o de economista-chefe, dos quais o Brasil praticamente nunca teve representante.

5) Evitar atrasos nas contribuições financeiras anuais do Brasil aos organismos multilaterais de desenvolvimento mediante uma programação orçamentária criteriosa, de modo a evitar prejuízos à imagem externa do país e desprestígio de seus representantes na governança de tais organismos, além de evitar a assunção de compromissos políticos com aumentos de capital sem análise de custo-benefício e que não condizem com a realidade fiscal do governo brasileiro.

6) Recomendar a criação formal de um grupo de trabalho interministerial, composto por MPDG, Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Ministério da Fazenda (MF), para propor, acompanhar e avaliar uma estratégia integrada para a coordenação da atuação do país.

REFERÊNCIAS

AJULU, R. **Governing the global market?** South Africa's engagement with multilateral, institutions of global governance: tactical options, strategies and prospects. Paper prepared for the presidency: policy coordination and advisory services. Rhodes University, 2004.

BOTTELIER, P. **China and the World Bank**: how a partnership was built. Stanford: SCID, Apr. 2006. (Working Paper, n. 277).

BRAUDE, W.; THANDRAYAN, P.; SIDIRIPOULOS, E. **Emerging donors in international development assistance**: the South Africa case. Pretoria: SAIIA, 2008.

CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B.; PINTO, C. E. (Org.). **A China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150918_livro_china_em_transformacao.pdf>.

COMBES, K. Between revisionism and status quo: China in international regimes. University of Leeds, **Polis Journal**, v. 6, Winter 2011/2012.

D'AMBROGIO, E. **India's multilateral relations**. Brussels: EPRS, 2015. (Briefing, n. 565.889).

EDWARDS, M. **China an active and stable force in multilateral institutions**. New Jersey: Seton Hall University, 2011.

EVANS, G.; NEWNHAN, J. **Penguin Dictionary of International Relations**. London: Penguin Books, 1998.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook (WEO)**, Washington: IMF, Oct. 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>.

GELDENHUYS, D. **The idea-driven foreign policy of a regional power**: the case of South Africa. Paper prepared for the first Regional Powers Network conference at the German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Hamburg: University of Johannesburg, Sept. 2008.

GONÇALVES, A. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano,** Brasília, n. 47, v. 12, maio/jun. 2011.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. Theories of international regimes. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987.

HEILMANN, S. *et al.* **China's shadow foreign policy**: parallel structures challenge the established international order. Berlin: Merics, Oct. 2014. (China Monitor, n. 18).

KAPUR, D. India and international financial institutions and arrangements. *In*: SINGH, W. *et al.* **Shaping the emerging world**: India and the multilateral order. Washington: Brookings Institution Press, 2013.

KEOHANE, R. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIM, J. Y. What's next for Russia's economic future and global role? **The World Bank**, 14 Feb. 2013. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/02/14/whats-next-russia-economic-future-global-role>. Acesso em: 18 set. 2016.

KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982.

MAKARYCHEV, A. Russia's chairmanship of international organizations: the questionable pursuit of soft power in multilateral settings. **Ponars Eurasia**: new approaches to research and security in Eurasia. June 2013. (Policy Memo, n. 259).

MULLER, M. **Some observations on South Africa's economic diplomacy and the role of the department of foreign affairs**. Pretoria: University of Pretoria**,** Oct. 2000. (IGD Occasional Paper, n. 27).

PAULSON, H. M. **Dealing with China**: an insider unmasks the new economic superpower. 1st ed. New York: Hatchette Book Group, Apr. 2015.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. p. 11-46.

ROWE, E. W.; TORJESEN, S. **The multilateral dimension in Russian foreign policy**. New York: Routlege, 2009.

SINGH, S.; MUKAMBA, C. **India's experience with multilateral financial institutions**: insights for the Brics new development bank. Pretoria: University of Pretoria, 2015. (BRICS Insights Paper, n. 1).

STUENKEL, O. Emerging India: a farewell to multilateralism? **Indian Foreign Affairs Journal**, v. 8, n. 4, Oct./Dec. 2013, p. 413-427.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. **Sistema internacional de hegemonia conservadora governança**: global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Annablume, 2013.

WORLD BANK. **Country partnership strategy for the Russian federation for the period 2012-2016**. Washington, 2011.

ZHENGDUO, H. The success and limitation of India's multilateral diplomacy. **China Institute of International Studies**, Beijing, Nov./Dec. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KEITHLEY, S. **China's new global institutions**: Beijing is seeking to shape international institutions to facilitate its emergence as a global power. Washington: Georgetown University, July 2014.

OLSON, S.; PRESTOWITZ, C. **The evolving role of China in international** institutions. Washington: The Economic Strategy Institute, Jan. 2011.

QOBO, M.; DUBE, M. **The burdens of multilateral engagement and club diplomacy for middle-income countries**: the case of South Africa in the Brics and the G-20. South Africa: SAIIA, 2012. (Occasional Paper, n. 126).

VOORHORST, J. China's Engagement in Regional Multilateral Organizations. 2012. Thesis (Master) – Erasmus University Rotterdam. Rotterdam, June 2012.

WUTHNOW, J.; LI, X.; QI, L. Diverse multilateralism: four strategies in China's multilateral diplomacy. Beijing, **Journal of Chinese Political Science**, v. 11, n. 1, 2012.

YUAN, L. **Understanding the trade creation impact of the Asean-China free trade area**. North Carolina: Duke University, April 2010. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.844.9661&rep=rep1&type=pdf>.

O "ESPÍRITO DE DUNQUERQUE" E O NHS INGLÊS: TEORIA, HISTÓRIA E EVIDÊNCIAS

Paulo José Whitaker Wolf[1]
Giuliano Contento de Oliveira[2]

O objetivo deste artigo é analisar as especificidades do National Health Service (NHS), o sistema de saúde público, universal e, em grande medida, gratuito, da Inglaterra, a partir de uma abordagem teórica, histórica e empírica. Argumenta-se que sistemas de proteção social mais sofisticados nos quais se inclui o NHS tendem a ser mais prováveis e resilientes em sociedades menos heterogêneas, dado que, nesses casos, seus benefícios e custos se distribuem de forma menos assimétrica entre os diferentes grupos que a compõem. Uma vez que este não é o caso da sociedade inglesa, o seu surgimento somente foi possível em circunstâncias históricas excepcionais, em que prevaleceu o "espírito de Dunquerque". Tão logo elas se foram, iniciou-se o processo de reforma desse sistema. As reformas levadas a cabo desde então não foram capazes de melhorar consideravelmente o desempenho do NHS, na medida em que a oferta não foi capaz de atender adequadamente a demanda pelos serviços de saúde. Isso se tornou ainda mais evidente depois da eclosão da crise internacional em 2008, em geral, e europeia, em particular, quando o novo governo de coalizão adotou rigorosas medidas de austeridade que implicaram a redução dos recursos disponíveis para a realização de novos investimentos em pessoal e em infraestrutura. A análise da experiência do NHS indica que a construção de sistemas de proteção social mais sofisticados em sociedades mais heterogêneas é bastante improvável na ausência de circunstâncias históricas excepcionais.

Palavras-chave: NHS; sistema de saúde; políticas públicas.

THE "SPIRIT OF DUNKIRK" AND THE ENGLISH NHS: THEORY, HISTORY AND EVIDENCES

The aim of this paper is to analyze the specificities of the National Health Service (NHS), the public, universal and, in a great extent, free healthcare system of England, from a theoretical, historical and empirical approach. It is argued that a more sophisticated social protection systems in which the NHS is included tend to be more likely and more resilient in heterogeneous societies, since in these cases, their benefits and costs are distributed in a less asymmetrically way among the different groups that compose it. Since this is not the case of the English society, its emergence was only possible in exceptional historical circumstances, in which prevailed the 'spirit of Dunkirk'. As soon as they were gone, the reform process of the system begun. The reforms carried out since then have not been able to greatly improve the system's performance, to the extent that the supply was not able to meet properly the demand for healthcare services. This became even more evident after the outbreak of the international crisis in 2008, in general, and in Europe, in particular, when the new coalition government adopted strict austerity measures that led to the reduction of resources available for new investments in staff and infrastructure. The analysis of the NHS experience indicates that the construction of more sophisticated social protection systems in more heterogeneous societies is highly unlikely in the absence of exceptional historical circumstances.

Keywords: NHS; healthcare system; public policies.

1. Pesquisador do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais da Universidade Estadual de Campinas (Ceri/Unicamp). *E-mail*: <paulowwolf@gmail.com>.
2. Professor do Instituto de Economia da Unicamp e diretor executivo do Ceri. *E-mail*: <giuliano@eco.unicamp.br>.

EL "ESPÍRITU DE DUNKERQUE" Y EL NHS INGLÉS: TEORÍA, HISTORIA Y EVIDENCIAS

El objetivo de este artículo es analizar las especificidades del National Health Service (NHS), el sistema de salud público, universal y, en gran medida, gratuito, de Inglaterra, a partir de un enfoque teórico, histórico y empírico. Se argumenta que los sistemas de protección social más sofisticados en los que se incluyen el NHS tienden a ser más probables y resilientes en sociedades menos heterogéneas, ya que, en estos casos, sus beneficios y costos se distribuyen de forma menos asimétrica entre los diferentes grupos que la componen. Una vez que éste no es el caso de la sociedad inglesa, su surgimiento sólo fue posible en circunstancias históricas excepcionales, en las que prevaleció el "espíritu de Dunkerque". Tan pronto como se fueron, se inició el proceso de reforma de ese sistema. Las reformas llevadas a cabo desde entonces no fueron capaces de mejorar considerablemente el rendimiento del NHS, en la medida en que la oferta no fue capaz de atender adecuadamente la demanda por los servicios de salud. Esto se hizo aún más evidente después de la eclosión de la crisis internacional en 2008, en general, y europea, en particular, cuando el nuevo gobierno de coalición adoptó rigurosas medidas de austeridad que implicaron la reducción de los recursos disponibles para la realización de nuevas inversiones en personal y en infraestructura. El análisis de la experiencia del NHS indica que la construcción de sistemas de protección social más sofisticados en sociedades más heterogéneas es bastante improbable en ausencia de circunstancias históricas excepcionales.

Palabras clave: NHS; sistema de salud; políticas públicas.

JEL: H50; I10; I30; O52.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história da humanidade, diferentes sociedades construíram distintos tipos de arranjos com o objetivo de assegurar o atendimento das necessidades fundamentais dos indivíduos, isto é, aquelas associadas às diferentes fontes de insegurança a que está sujeita a vida no capitalismo e que impedem os homens de serem verdadeiramente livres, no sentido de serem capazes de fazer e de ser aquilo que atribui pleno sentido à sua existência. Os sistemas de saúde devem ser entendidos, então, como um segmento desses arranjos, caracterizado pela provisão de um conjunto de serviços destinados a promover, manter ou restabelecer o bem-estar físico e mental dos indivíduos. Nesse caso, os sistemas de saúde incluem os serviços de prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação.

As sociedades constituíram diferentes sistemas de saúde em função de suas especificidades. Com efeito, é possível identificar "tipos ideais" desses arranjos, a partir das características comuns às diferentes experiências nacionais e da supressão dos elementos dissidentes, supondo que eles não constituem a essência dessas experiências. Esses tipos ideais nada mais são do que simplificações da realidade complexa ou, mais especificamente, casos abstratos em relação aos quais os casos concretos podem ser contrastados. Um tipo é considerado ideal não porque ele reflete uma determinada concepção do que deveria ser, mas porque ele é modelo

construído no mundo das ideias, por meio de processos cognitivos (Di Giovanni, 1998; Nogueira, 2013).

Nesse caso, os sistemas de saúde podem ser considerados variações de três modelos principais, como vemos a seguir.

1) Modelo de seguridade: os serviços de saúde são providos, principalmente, pelo setor público e financiados por meio de impostos (*general taxes*). Neste modelo, toda a população tem direito ao acesso a esses serviços, que são gratuitos ou fortemente subsidiados pelo Estado.

2) Modelo de seguro social: os serviços de saúde são providos pelo setor público e pelo setor privado e financiados por meio de contribuições compulsórias sobre os rendimentos (*payroll taxes*) a fundos administrados pelo Estado e/ou pelos representantes das diferentes categorias profissionais. As contribuições e os benefícios variam de acordo com essas categorias, o que lhe confere um forte caráter corporativo. A ideia, com isso, é preservar privilégios conquistados, o que lhe assegura também um forte caráter conservador. Neste modelo, tem direito ao acesso a esses serviços apenas a parcela da população que pagou por eles. Para que seja universal, todos devem estar empregados.

3) Modelo de seguro privado: os serviços são providos, mormente, pelo setor privado e financiados por contribuições voluntárias (*premiums*) a fundos com fins lucrativos. As contribuições e os benefícios variam de acordo com a categoria de risco, relacionando-se à idade e ao sexo, por exemplo. Também nesse caso, tem direito ao acesso a esses serviços apenas a parcela da população que pagou por eles. A ideia é que, aqueles que podem, recorrem ao mercado, contando para isso com incentivos fiscais, muitas vezes concedidos às próprias empresas, para que elas adquiram planos de saúde para os seus empregados.[3]

Dessa forma, os sistemas de saúde diferenciam-se, fundamentalmente, pelo grau de solidariedade que eles pressupõem, o que, por sua vez, é uma consequência da forma de intervenção do Estado na provisão dos serviços de saúde. Essa forma de intervenção depende do perfil das políticas públicas, isto é, da forma pela qual o Estado é capaz de intervir na realidade com o propósito de preservá-la ou alterá-la em determinado sentido, o que envolve um determinado aparato burocrático. Por sua vez, o perfil das políticas públicas depende do processo de interação entre grupos sociais com diferentes preferências e com diferentes capacidades de impor essas preferências sobre os demais. Esse perfil refletirá os interesses dos grupos sociais mais poderosos em determinado contexto.

3. Sobre os modelos de sistemas de saúde, ver OECD (1987), Blank e Burau (2007) e Freeman e Rothgang (2010).

Esses grupos são compostos por indivíduos com as mesmas preferências a respeito das questões sobre as quais eles são chamados a se posicionar. No caso das políticas públicas associadas aos sistemas de saúde, destacam-se, entre esses grupos, a imprensa, os partidos, os prestadores públicos de serviços de saúde (ligados aos governos central, regional e local), os prestadores privados de serviços de saúde, com interesses mercantis (empresas seguradoras) ou sem interesses mercantis (instituições filantrópicas), os profissionais da saúde (médicos, paramédicos, dentistas, enfermeiros, farmacêuticos, fisioterapeutas, nutricionistas, psicólogos, laboratórios, agentes comunitários etc.), os representantes de empregados e empregadores (sindicatos), os fornecedores de bens e serviços ligados aos serviços de saúde (desde limpeza, lavanderia e restauração, até equipamentos, instrumentos e medicamentos), os fornecedores de bens e serviços que afetam a saúde individual (como alimentos e bebidas), os pesquisadores, além, é claro, dos próprios pacientes (organizados ou não), incluindo os que pressupõem necessidades especiais, como mulheres, crianças, idosos e portadores de algum tipo de deficiência, por exemplo (Di Giovanni, 2009; Freeman, 2000).

Evidentemente, o processo de interação entre esses grupos sociais não ocorre no vácuo, mas em determinadas circunstâncias históricas, as quais podem alterar não apenas a correlação de forças entre eles, mas também as suas preferências. Tais circunstâncias referem-se não apenas aos eventos políticos, sociais e econômicos, mas também às instituições vigentes em determinado momento, as quais tendem a ser mais ou menos constantes ao longo do tempo. Enquanto os eventos atribuem um elemento de ruptura ao perfil das políticas públicas, as instituições tendem a atribuir um elemento de continuidade a essas políticas.

Nesse contexto, argumenta-se que arranjos mais solidários são mais prováveis e resilientes em sociedades menos heterogêneas, isto é, com clivagens menores e menos explícitas, do ponto de vista material e imaterial, uma vez que, nestes casos, os benefícios e custos associados a estes arranjos tendem a se distribuir de forma menos assimétrica entre os diferentes grupos sociais em interação, de modo que todos eles possuem razões para considerá-los vantajosos em alguma medida. Uma vez que esses sistemas de saúde tenham surgido, uma mudança na correlação de forças entre esses grupos tenderá a levar a mudanças apenas residuais nos fundamentos desses arranjos, dado que eles se encontram profundamente enraizados na sociedade.

Essa interpretação avança em relação às interpretações majoritariamente aceitas sobre os determinados graus de sofisticação de um sistema de saúde. A primeira dessas interpretações propõe que arranjos mais sofisticados dependem do grau de desenvolvimento das forças produtivas. Embora seja importante, pois assegura maior capacidade de gerar recursos, ele não é determinante, como mostra

o fato de que países com mesmo grau de desenvolvimento das forças produtivas possuem sistemas de saúde muito diferentes entre si. Isso sugere a importância dos processos políticos. A segunda interpretação majoritariamente aceita reconhece a importância desses processos políticos, mas considera o grau de sofisticação de um sistema de saúde como consequência do poder dos trabalhadores. Embora seja importante, pois os trabalhadores são os mais afetados por esse sistema, nada assegura que eles serão sempre favoráveis a esses arranjos e que os demais serão sempre contrários a eles. Isso sugere que a composição dos grupos sociais em interação não necessariamente corresponde à composição das classes sociais, mas de frações dessas classes.[4]

Entrementes, o objetivo deste trabalho é analisar as especificidades do National Health Service (NHS), essência do sistema de saúde britânico, o qual se tornou uma referência internacional enquanto representante do modelo de seguridade social de sistema de saúde, enfatizando a sua criação no pós-guerra e a sua evolução até hoje. Será considerado aqui o caso específico da Inglaterra, uma das nações que compõem o Reino Unido. Isso porque, ainda que possuam essencialmente os mesmos fundamentos, os sistemas de saúde do País de Gales, da Escócia e da Irlanda do Norte apresentaram trajetórias ligeiramente diferentes desde que foram criados no pós-guerra, em especial no que se refere à forma como eles são organizados, em função das especificidades de cada um desses países.[5]

Sustenta-se que o surgimento de um sistema de saúde mais solidário do porte do NHS somente foi possível em circunstâncias históricas realmente excepcionais, dado o elevado grau de heterogeneidade da sociedade inglesa relativamente a outros países da Europa Ocidental. O contexto do pós-guerra favoreceu o estabelecimento de compromissos mútuos de proteção frente à privação experimentada por todos os segmentos da sociedade durante o conflito. Contudo, tão logo essas circunstâncias se alteraram, as pressões no sentido contrário aumentaram, levando a transformações que concorreram para deteriorar os serviços públicos, universais e gratuitos de saúde. Isso diminuiu consideravelmente a sua capacidade de reduzir as desigualdades existentes entre os diferentes grupos sociais que compõem a sociedade inglesa, ao menos no que se refere ao acesso aos serviços de saúde, um dos elementos fundamentais quando se considera os fundamentos de uma vida civilizada.

4. Sobre essas interpretações, ver Arretche (1995) e Myles e Quadagno (2002).

5. Interessante notar que a Escócia criou o primeiro arranjo mais próximo ao NHS em todo o Reino Unido. Em 1913, foi criado o Highlands and Islands Medical Service (HIMS), com o objetivo de assegurar a assistência aos indivíduos que habitavam as regiões mais remotas do país. Segundo o Relatório Dewar, as condições de saúde dessas pessoas eram bastante precárias, tornando urgente a intervenção do Estado. Financiado por impostos, o HIMS assegurava um salário aos médicos e enfermeiros para que eles visitassem os indivíduos que precisassem de atendimento nessas regiões. Embora os serviços não fossem gratuitos, as taxas cobradas eram bastante baixas, e os indivíduos poderiam continuar a receber o atendimento mesmo sem pagar. Os serviços prestados por esses profissionais incluíam inicialmente apenas os cuidados primários, mas depois passaram a incluir também os serviços secundários. Eles eram, inclusive, considerados melhores que os de muitas outras regiões das ilhas britânicas naquele momento.

Ao analisar as especificidades do NHS da Inglaterra, portanto, este trabalho busca contribuir para demonstrar as dificuldades inerentes ao surgimento e à manutenção de sistemas de proteção social em que o Estado assume um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais dos indivíduos relativamente ao mercado e à família, em sociedades mais heterogêneas, isto é, com clivagens materiais e imateriais maiores e mais explícitas, como é o caso da sociedade inglesa, comparativamente a outros países da Europa Ocidental, especialmente os escandinavos. Uma vez que o NHS constituiu referência para a concepção do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, torna-se fundamental compreendê-lo em profundidade, de tal modo a lançar as bases para a realização de estudos destinados a analisar criticamente a experiência brasileira nesse âmbito.

O artigo está organizado em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2, discute-se o processo de surgimento e desenvolvimento do NHS na Inglaterra, considerando-se as forças que atuaram a favor e contra esse arranjo ao longo da história. Depois, na seção 3, é analisado um conjunto de indicadores selecionados sobre o perfil do sistema de saúde inglês e sobre a sua capacidade de afetar as condições de vida dos indivíduos, contrastando-os com a experiência dos demais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD). Por fim, a última seção sintetiza os argumentos.

2 O NHS INGLÊS

2.1 Antecedentes

No que se refere à intervenção do Estado inglês na área da saúde, ele se responsabilizava unicamente pelos serviços de prevenção até o início do século XX. Nesse sentido, é notória a contribuição de Edwin Chadwick, que, no *Report on the Sanitary Conditions of the Labouring Population*, de 1842, apontou, corretamente, que uma das principais causas das enfermidades que acometiam a Inglaterra naquela época correspondia às péssimas condições sanitárias em que vivia uma parcela expressiva da população inglesa com o avanço dos processos de urbanização e industrialização do país. Dessa forma, a erradicação dessas enfermidades pressupunha a melhoria das condições sanitárias, via construção de sistemas de água e esgoto, por exemplo, pelos governos locais, a partir das diretrizes emitidas pelo governo nacional. A primeira medida nesse sentido foi o Public Health Act, de 1848, que foi estendido em 1875 e, depois, em 1936 (Ham, 2004).

O principal avanço no que se refere à intervenção do Estado inglês na área da saúde, entretanto, ocorreu após o National Insurance Act de 1911, durante o

governo liberal de Lloyd George. O ato instituiu um sistema de seguro social que assegurava proteção aos trabalhadores entre 16 e 65 anos que recebessem menos de 160 libras por ano. O sistema era financiado por contribuições semanais, a um fundo, pelos empregados, os empregadores e o Estado. Em troca, os empregados possuíam direito ao atendimento de um clínico geral em caso de doença e a um pagamento durante o período que não pudessem trabalhar. O sistema não se estendia aos dependentes do trabalhador, ou seja, à sua esposa e aos seus filhos. Isso era coerente com a motivação principal subjacente a esse sistema de seguros, qual seja, assegurar que o homem se mantenha sempre apto ao trabalho e capaz de atender suas necessidades e de sua família por meio do seu salário (Powell, 1997).

Esse sistema de seguro social possui muitas semelhanças com o sistema de assistência prestado no âmbito das chamadas Friendly Societies, das quais uma parcela expressiva dos trabalhadores ingleses eram membros. Empregados e empregadores contribuíam para um fundo administrado por essas associações que, em troca, asseguravam proteção em caso de determinadas contingências, entre elas, a doença, nos mesmos termos daquela oferecida pelo novo arranjo. A diferença, evidentemente, era que esse sistema de assistência era uma iniciativa majoritariamente privada e voluntária, de modo que a intervenção do Estado era, então, apenas marginal (Thane, 1999).

Excluídas do sistema de seguro social de Lloyd George, mulheres e crianças possuíam acesso garantido a apenas alguns poucos serviços de saúde. Em sua grande maioria, estes eram responsabilidade dos governos locais. No caso das mulheres, esses serviços eram relacionados à maternidade e, mais especificamente, ao acompanhamento das gestantes e dos recém-nascidos. É isso o que buscaram assegurar, por exemplo, o Midwives Act de 1902, de 1918 e de 1936, o Notification of Births Act, de 1907, e o Maternity and Child Welfare Act, de 1918. No caso das crianças, os serviços eram relacionados à prevenção e eram oferecidos nas escolas. Este é o caso daqueles instituídos pelo Education (Provision of Meals) Act, de 1906, e o Education (Administrative Provisions) Act, de 1907. Esses mesmos governos locais gradualmente assumiram maior responsabilidade pelo cuidado dos idosos e dos portadores de necessidades especiais. Como exemplo, tem-se os serviços instituídos pelo County Asylum Act, de 1808, e, depois, de 1845 (Ham, 2004).

Seja como for, é importante ressaltar que o objetivo do ato de 1911 não era reformar a ordem econômica, social e política que vigorava durante a Belle Époque, fundamentada no liberalismo e da qual a Inglaterra era, com evidente orgulho, o principal bastião. Ao contrário, o objetivo desse ato era justamente

preservá-la, conquistando, para isso, a lealdade da cada vez mais organizada classe dos trabalhadores, em geral, e dos trabalhadores mais pobres, em particular.[6]

Não há dúvidas de que a implementação do novo sistema de seguro social encontrou forte resistência. Primeiro, a resistência das associações que prestavam serviços semelhantes anteriormente, ou seja, as Friendly Societies. De fato, o sistema do Estado competiria pela mesma clientela do sistema privado. Por essa razão, o ato de 1911 assegurou um papel expressivo dessas associações na administração de uma parte do sistema. Elas se transformaram nas chamadas Approved Societies, tornando-se responsáveis por receber as contribuições e pagar alguns dos benefícios.

Segundo, a resistência da classe médica, em geral, e dos clínicos gerais, em particular. Essa foi a primeira grande demonstração do poder desse grupo e da sua capacidade de afetar os rumos da política de saúde na Inglaterra. Representados pela British Medical Association (BMA), os chamados General Practitioners (GP) opuseram-se veementemente a um sistema que, imaginavam, prejudicaria sensivelmente suas condições de trabalho. E aqui se destacavam, evidentemente, a autonomia e a remuneração desses profissionais. Os clínicos gerais não aceitavam a possibilidade de se tornarem empregados do Estado, recebendo um salário. Por essa razão, o ato de 1911 assegurou que eles não seriam empregados do Estado, mas prestariam serviços a ele, recebendo de acordo com o número de pacientes atendidos. Além disso, assegurou-se que eles poderiam continuar com o atendimento privado, ou seja, para a parcela da população não segurada. Por fim, assegurou que eles receberiam uma participação na administração do sistema. Apenas depois dessas concessões do governo é que o principal veto à introdução do sistema de seguro social foi superado, permitindo que ele passasse a operar no início de 1913. Nos termos de Leichter (1979, p. 171, tradução nossa):

> no contexto britânico, ele foi um passo radical, até mesmo revolucionário. Envolveu o Estado pela primeira vez de forma direta no fornecimento de cuidados médicos curativos e pessoais a uma proporção substancial da população. O National Health Insurance não forneceu, nem pretendia fornecer, um sistema abrangente de cuidados médicos. Ele foi o resultado de uma série de compromissos, concessões e modificações envolvendo grupos de interesse concorrentes, a ideologia predominante

6. Na realidade, o arranjo adotado na Inglaterra reproduzia, em grande medida, a lógica subjacente ao sistema de seguros adotado por Otto von Bismarck na Alemanha, na segunda metade do século XIX. Lloyd George visitou o país em 1908 para conhecer o sistema que ganhava prestígio em todo o mundo. Na prática, seu principal feito foi expandir para o âmbito nacional sistemas semelhantes que já existiam em âmbito regional e local há algum tempo. O sistema visava assegurar proteção aos trabalhadores contra a impossibilidade de se obter renda de forma temporária ou permanente por meio de contribuições a fundos administrados pelos representantes dos contribuintes. Cada categoria profissional possuía o seu próprio arranjo. O pioneirismo alemão explica-se, em grande medida, pela preocupação de Bismarck em assegurar a ordem no momento em que o país se unificava, se industrializava e se urbanizava. De fato, o sistema foi imposto de cima para baixo, por um governo autoritário interessado no controle da vida econômica e social da nação (Leichter, 1979).

> e os recursos disponíveis. Era, em suma, um programa viável. As deficiências e falhas do National Health Insurance fornecem, em parte, as bases para o estabelecimento do mais abrangente e ambicioso National Health Service.

É fundamental observar que o sistema de seguros de Lloyd George não assegurava os serviços de hospitais. Dessa forma, para a maior parte da população britânica, estes serviços eram oferecidos de duas maneiras principais: por meio dos hospitais filantrópicos (*voluntary hospitals*) e dos hospitais municipais (*municipal hospitals*), os quais competiam, ao invés de cooperar entre si.

Os hospitais filantrópicos eram administrados pelo setor privado. Mais antigos, esses hospitais eram bastante heterogêneos, sendo que os mais renomados deles eram os universitários, onde os médicos eram treinados e exerciam os primeiros anos da profissão. Embora esses hospitais tivessem sido originalmente criados para atender gratuitamente os miseráveis e pobres, o fato de alguns deles reunirem a elite da classe médica atraía também os grupos mais favorecidos. Dessa forma, se antes estes hospitais filantrópicos eram financiados principalmente por meio de doações, gradualmente eles passaram a ser financiados também pelas tarifas cobradas dos pacientes. Na realidade, estes hospitais passaram a privilegiar os pacientes que poderiam pagar, transferindo a responsabilidade por aqueles que não poderiam fazê-lo aos hospitais municipais.

Os hospitais municipais eram administrados pelo setor público. Em 1834, a Lei dos Pobres uniformizou o mecanismo de assistência do Estado aos pobres e miseráveis na Inglaterra. Nesse mecanismo, aqueles que necessitassem de assistência deveriam recorrer às *workhouses* criadas pelas paróquias, que também ofereciam os serviços de hospitais. Ali eram oferecidas condições de vida inferiores àquelas que poderiam ser obtidas pelos mais baixos salários disponíveis no mercado. O objetivo, com isso, era restringir a assistência apenas àqueles que realmente não pudessem sobreviver por meio do seu próprio trabalho. Com o tempo, as críticas às condições das *workhouses* levaram a melhorias na forma de assistência aos miseráveis e pobres, incluindo as condições de seus hospitais.[7] Foram criados hospitais fora das *workhouses* com serviços bastante razoáveis, primeiro em Londres, e, depois, no resto do país. Esses hospitais passaram a atender não apenas os miseráveis e pobres, mas também outros grupos, ainda que houvesse grande resistência em recorrer a esses hospitais, em função do estigma associado a eles. Em 1929, por meio do Local Government Act, as *workhouses* e esses hospitais passaram a ser responsabilidade não das paróquias, mas dos

7. Na segunda metade da década de 1900 foi criada uma comissão para avaliar os resultados da Lei dos Pobres e propor eventuais reformas. Houve um relativo consenso de que a forma de assistência aos miseráveis e pobres não poderia continuar como estava e que algo deveria ser feito a esse respeito. Mas enquanto uma maioria da comissão defendeu o aumento da provisão pelo mercado, pela família e por outras formas tradicionais de provisão, como as igrejas, as associações corporativas e as associações filantrópicas, uma minoria defendeu o aumento da provisão pelo Estado.

governos locais. A partir de então, esses serviços passaram a ser financiados, fundamentalmente, por meio da arrecadação de impostos.

No final da década de 1930, o sistema de saúde da Inglaterra possuía graves limitações, sendo a mais notável delas, sem dúvida, a presença de diferenças no que se refere à quantidade e à qualidade dos serviços oferecidos aos ricos e aos pobres, aos trabalhadores e aos desempregados, aos homens e às mulheres e crianças, aos jovens e aos idosos, aos não portadores de necessidades especiais e aos portadores dessas necessidades, aos que moravam nas cidades e aos que moravam no campo, aos que moravam no sul e aos que moravam no norte do país. Em outras palavras, o sistema de saúde da Inglaterra era funcional apenas a uma parcela bastante restrita da população inglesa (Powell, 1997).

Nesse contexto, iniciou-se a Segunda Guerra Mundial. Ela levou a uma expansão da intervenção do Estado no âmbito da saúde, com o propósito de assegurar o atendimento da população não apenas militar mas também civil afetada pela guerra. Em 1938, foi criado o Emergency Medical Service (EMS). Por meio dele, o governo nacional assumiu o controle dos recursos disponíveis e distribuiu esses recursos por todo o país, de acordo com as necessidades criadas pela guerra. A experiência apenas reforçou as já muito evidentes limitações da política de saúde inglesa, incapaz de atender às necessidades dos indivíduos sequer em momentos de paz, e mostrou que a solução passava, necessariamente, por uma maior participação do Estado na administração e na provisão desses serviços. Segundo Titmuss (1974, p. 83, tradução nossa):

> as medidas sociais que foram desenvolvidas durante a guerra foram centradas em torno das necessidades primárias da população, independentemente de classe, credo ou categoria militar. As distinções e os privilégios concedidos aos que estavam em uniforme em guerras anteriores foram grandemente diminuídos. Sistemas abrangentes de assistência médica e reabilitação, por exemplo, tiveram que ser organizados pelo Estado para aqueles que ficaram feridos e incapacitados. Eles não podiam estar disponíveis exclusivamente para soldados e marinheiros, como no passado, mas tinham que ser expandidos para incluir também todos os civis – os feridos nas fábricas e as vítimas de bombardeios. A organização e estrutura do serviço médico de emergência, inicialmente concebido para atender a um setor especial da população, tornou-se, no final, o protótipo do serviço médico para toda a população.

Havia, portanto, as condições para o surgimento de um amplo consenso entre grande parte dos grupos sociais, no governo e fora dele, de que era necessária uma mudança significativa no sistema de saúde inglês, ainda que não sobre a forma como isso deveria ser feito. Enquanto alguns defendiam um modelo de seguridade social, para que ele passasse a cobrir o conjunto da população com base em impostos, outros defendiam a expansão do modelo de seguro social,

para que este passasse a compreender o conjunto da população com base em contribuições. Exemplo desse consenso de que era necessária uma mudança no sistema de saúde foram as propostas produzidas pelo Consultative Council on Medical and Allied Services, de 1920, da Royal Commission on National Health Insurance, de 1926, do Sankey Commission on Voluntary Hospitals, de 1937, da Socialist Medical Association, de 1933, do Political and Economic Planning, de 1938, e até mesmo da British Medical Association, de 1930, 1938 e 1942, entre outros (Klein, 2013).

Foi em resposta a esse consenso que o governo de coalizão liderado por Winston Churchill confiou a William Beveridge a responsabilidade por conduzir o Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services, cujo objetivo era avaliar a situação e propor reformas do sistema de proteção social britânico depois da guerra. Por sua importância para a constituição do Estado de bem-estar britânico, em geral, e para a construção do NHS, em particular, deve-se considerá-lo com atenção, o que será feito a seguir.

2.2 O Plano Beveridge e os fundamentos do NHS inglês

O Relatório Beveridge, ou *Report on Social Insurance and Allied Services*, foi apresentado ao parlamento no final de 1942. Nele, Beveridge identificou cinco grandes males que ameaçavam a sociedade inglesa, quais sejam a necessidade (*want*), a doença (*disease*), a ignorância (*ignorance*), a esqualidez (*squalor*) e a indolência (*idleness*), e propôs reformas na tentativa de enfrentá-los e vencê-los, um por um, por meio da cooperação entre todos os grupos sociais.

O relatório fundamentava-se no princípio de que todas as propostas para o futuro, ainda que possam utilizar a experiência adquirida no passado, não devem, de modo algum, ser restringidas pelos interesses estabelecidos no processo de obtenção dessa experiência. Aquele momento em que a guerra abolia marcos de todos os tipos, era a oportunidade para utilizar a experiência com o propósito de se fazer coisas novas. "Um momento revolucionário na história do mundo", escreveu Beveridge (1942), "é um momento para revoluções, não para remendos".

A principal reforma proposta por Beveridge foi a criação de um sistema de seguro social que assegurasse a proteção contra as circunstâncias que limitassem, de forma temporária ou permanente, a capacidade dos indivíduos de obterem um rendimento por meio do próprio trabalho, como idade, invalidez, acidente, desemprego e morte do provedor. Isso seria feito por meio da introdução de um único sistema de seguro social para toda a população britânica, independentemente de distinções de qualquer natureza. Todos aqueles que estivessem empregados deveriam pagar as mesmas contribuições e receber os mesmos benefícios em caso de necessidade.

Beveridge foi bastante enfático em relação à necessidade de se assegurar o emprego de todos aqueles dispostos a trabalhar e com capacidade para tal para que a maior parte da sociedade britânica fosse incorporada ao sistema de seguro social e, portanto, estivesse protegida contra infortúnios. Aqueles que, comprovadamente, não pudessem trabalhar nem dispusessem de outras formas para sobreviver, poderiam recorrer ao sistema de assistência social, o qual deveria assegurar o atendimento das necessidades individuais em condições muito diferentes daquelas oferecidas nas *workhouses* desde a Lei dos Pobres de 1834, fonte de vergonha e estigma à qual se submetiam aqueles que não tivessem mais a que ou a quem recorrer (Marshall, 1950).

Entre as demais recomendações do relatório, Beveridge apontou a necessidade de se reformar o sistema de saúde existente. É importante observar, entretanto, que, enquanto o novo sistema de seguro social complementado pelo novo sistema de assistência social deveria assegurar um mínimo de renda abaixo do qual ninguém deveria estar, o novo sistema de saúde deveria assegurar o melhor serviço possível a todos. O relatório previa um sistema de saúde capaz de oferecer um amplo conjunto de serviços de saúde, disponíveis a todos os indivíduos de acordo com a sua necessidade, e não com a sua capacidade de pagamento. Nos termos do documento:

> um serviço nacional de saúde abrangente assegurará que, para cada cidadão, esteja disponível qualquer tratamento médico que ele requeira, sob qualquer forma que ele o requeira, domiciliário ou institucional, geral, especializado ou de acompanhamento, e assegurará também a provisão de serviços odontológicos, oftalmológicos e aparelhos cirúrgicos, além de serviços de enfermagem, obstetrícia e reabilitação após acidentes. Independentemente se o pagamento para o custo do serviço de saúde está ou não incluído na contribuição do seguro social, o próprio serviço deve ser: *i)* organizado, não pelo ministério envolvido com seguro social, mas por departamentos responsáveis pela saúde das pessoas e por medidas positivas e preventivas, bem como por medidas curativas; e *ii)* fornecido quando necessário, sem necessidade de contribuição em qualquer caso individual. A restauração da saúde de uma pessoa doente é um dever do Estado e da pessoa doente antes de qualquer outra consideração (Beveridge, 1942, tradução nossa).

Nesse sentido, desde a sua concepção pelo Relatório Beveridge, o NHS fundamenta-se na noção de cidadania. Nesse caso, a proteção da dignidade por meio do atendimento de suas necessidades fundamentais é entendida como um direito dos indivíduos e um dever da sociedade por meio do Estado. Nesse sentido, essa noção contrasta com a noção de contrato e de caridade. Ele não é algo que possui um preço e é passível de negociação, também não depende da benevolência daqueles suficientemente altruístas para se compadecer do sofrimento do outro e prestar-lhe assistência gratuita e desinteressada. A noção de cidadania pressupõe o reconhecimento de que, enquanto seres humanos igualmente sujeitos a infortúnios

por forças que estão muito além do seu controle, todos são responsáveis por todos. Nos termos de Baldwin (1990, p. 2, tradução nossa):

> as regras, as convenções e os padrões de justiça que regiam a interação formal entre os membros da sociedade e determinaram os termos da cidadania foram gradualmente estendidos para se aplicar também às questões mais pessoais e individuais de risco e infortúnio. As relações entre os cidadãos, antes reguladas principalmente em termos civis e políticos, foram alteradas em conformidade. Como membros de diferentes classes, os indivíduos ainda eram tratados de forma desigual pelo mercado e pelas hierarquias herdadas. Mas, como criaturas sujeitas a riscos, poderiam ser iguais. A adesão plena à comunidade era possível para todos os cidadãos, não só como portadores de direitos civis ou participantes políticos, mas como mortais golpeados pelo infortúnio e perturbados pela insegurança. Com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social, a sociedade aumentou decisivamente a sua capacidade de decidir de forma autônoma suas regras de associação, independentemente dos ditames da natureza, do destino ou da circunstância.

Por trás dessa noção, há o entendimento de que, deixado livre para atuar de acordo com a sua própria lógica, o capitalismo não é capaz de assegurar a todos a possibilidade de atender às suas necessidades fundamentais por seus próprios meios. Isso porque, no capitalismo, os indivíduos são transformados em meras engrenagens de um sistema movido pela lógica da acumulação e valorização da riqueza em sua forma mais geral e abstrata, sem qualquer comprometimento com a geração de emprego, tampouco com a distribuição da renda e da riqueza. Nesse contexto, a sociedade é levada a criar mecanismos para se proteger contra o "moinho" que ameaça destruir a sua substância humana por meio da reificação dos indivíduos e das relações que se estabelecem entre eles. E esses mecanismos pressupõem a intervenção mais contundente do Estado no processo de produção e distribuição da riqueza social (Polanyi, 1944; Belluzzo, 2004).

O Relatório Beveridge ganhou ampla aceitação dentro e fora do governo. Em geral, um sistema como esse depende de uma sociedade pouco heterogênea, em que as preferências dos diversos grupos sociais não são tão diferentes entre si. Certamente, esse não era o caso da sociedade inglesa. Como visto, sociedades mais heterogêneas tendem a apresentar clivagens materiais e imateriais maiores e mais explícitas, como era o caso da Inglaterra no imediato pós-guerra, a qual tinha as seguintes características.

- Elevada concentração da riqueza entre as regiões, já que, ao concentrar as atividades industriais, comerciais e financeiras, Londres e o seu entorno eram incomparavelmente mais ricos.
- Elevada concentração de riqueza entre os indivíduos, pois, ao final da guerra, os indivíduos 1% mais ricos detinham aproximadamente 50% da riqueza do país.

- Complexa hierarquia social, tendo cada grupo o seu próprio modo de vida, pelo fato de essa hierarquia ser composta por uma *upper class*, vale dizer, por aqueles que não precisam trabalhar para sobreviver, seguida por uma *middle class*, composta pelos trabalhadores com maior remuneração, uma *worker class*, formada pelos trabalhadores com menor remuneração, e uma *under class*, composta por trabalhadores sem remuneração ou com remuneração insuficiente para atender às suas necessidades mais elementares.
- Reduzido grau de mobilidade na hierarquia social, no sentido de que o nascimento determina, em grande medida, as perspectivas futuras do indivíduo, uma vez que privilégios são transmitidos dos pais para os filhos.
- Grande diversidade étnica e cultural, decorrente da imigração não apenas de escoceses, galeses, irlandeses e outros europeus, mas de indivíduos vindos de todos os lugares do Império Britânico. A maior parte desses indivíduos vinha das américas, da Ásia e da África para trabalhar na metrópole.[8]

Em uma sociedade tão heterogênea como a britânica à época, como se criou um consenso tão forte em torno desses princípios? Sem dúvida, a privação e o sofrimento causados por duas grandes guerras separadas entre si pela Grande Depressão, e que foram experimentados em maior ou menor grau por todos os ingleses, promoveram um sentimento de solidariedade entre eles que permitiu a expansão dos direitos sociais. O "espírito de Dunquerque", que caracterizou o pós-guerra na Inglaterra, teve como expressão maior a concepção e implementação do NHS.[9]

2.3 A criação do NHS inglês

Uma vez identificadas as principais limitações do sistema de saúde vigente na Inglaterra, surgiram as primeiras propostas para superá-las. A mais notável delas foi explicitada ainda no governo de coalizão, no documento *A National Health Service*, de 1944. Embora os objetivos do documento fossem muito próximos dos princípios que efetivamente viriam a nortear o NHS algum tempo depois,

8. Sobre as características da sociedade britânica no período, ver Stevenson (1984), Obelkevich e Catterall (1994), Abercrombie *et al.* (2000), Addison e Jones (2005) e Flinders, Gamble e Hay (2011).

9. O "espírito de Dunquerque" é uma alusão ao esforço nacional para resgatar as tropas britânicas encurraladas em uma faixa cada vez mais estreita na região de Dunquerque, na costa francesa, diante do rápido avanço das tropas nazistas pelo continente europeu, que levou à captura da Holanda, da Bélgica, de Luxemburgo e, finalmente, da França. A operação foi realizada por navios militares até barcos pesqueiros, que cruzavam o canal da mancha diante de fortes ataques aéreos alemães. Em quase dez dias, mais de 380 mil homens foram resgatados das praias. Eles passaram a compor as divisões que anos mais tarde efetuaram o desembarque da Normandia, que marcou o avanço aliado e levou ao fim da guerra na Europa.

os meios pelos quais eles seriam perseguidos eram ligeiramente diferentes. Na realidade, o documento visava agradar os principais partidos da coalizão, quais sejam o partido conservador e o partido trabalhista. *Grosso modo*, ele representava o máximo que estavam dispostos a aceitar os conservadores, e o mínimo que estavam dispostos a aceitar os trabalhistas no que se refere à reforma do sistema de saúde inglês. De acordo com o documento:

> o governo (...) quer garantir que, no futuro, todo homem, mulher e criança possam contar com todos os conselhos, tratamentos e cuidados de que precisam (...); que o que eles obtêm será o melhor cuidado médico e demais cuidados disponíveis; que a obtenção destes não dependerá da sua capacidade de pagamento ou de qualquer outro fator irrelevante para a necessidade real – a necessidade real sendo a de direcionar todos os recursos do país para reduzir a enfermidade e promover a boa saúde de todos os seus cidadãos (Ministry of Health, 1944, tradução nossa).

Em linha com as recomendações do Relatório Beveridge, o documento previa um novo sistema que oferecesse um amplo conjunto de serviços de saúde à população, independentemente da capacidade de pagamento de cada indivíduo. Para tanto, propôs que o governo nacional estabelecesse as diretrizes e que os governos locais as implementassem. Os governos locais, portanto, manteriam suas tradicionais funções na área de prevenção e de cuidados, além de assumirem o controle sobre o que viriam a ser os serviços primários e os serviços secundários de saúde. Os serviços primários e secundários seriam oferecidos por médicos e outros profissionais na condição de empregados do Estado. Os serviços secundários, ademais, seriam oferecidos nos hospitais municipais e nos hospitais filantrópicos a serviço dos governos locais (Klein, 2013).

Embora o governo de coalizão tenha demonstrado simpatia pelos traços gerais do documento, ele foi submetido a novas avaliações. Nada, afinal, seria feito até o fim da guerra na Europa, o que veio a acontecer em maio de 1945. O partido conservador não teve tempo de opinar a respeito dos resultados dessas novas avaliações. Meses depois da capitulação alemã, Churchill assistiu à vitória esmagadora do partido trabalhista liderado por Clement Attlee, que nomeou Aneurin Bevan para chefiar o Ministério da Saúde. Bevan mostrou-se particularmente comprometido em assegurar que a "universalização dos melhores serviços de saúde" fosse concluída o quanto antes.

Em 1946, o NHS Act criou formalmente o NHS na Inglaterra. A solução efetivamente adotada para as limitações que haviam sido identificadas era ligeiramente diferente daquela proposta em 1944. Embora o ato fosse baseado no documento do governo de coalizão e preservasse os seus princípios fundamentais, ele atribuiu ênfase muito maior ao papel do governo central relativamente aos governos locais. Apenas os serviços de prevenção e cuidados permaneceriam a cargo dos governos locais. Os serviços primários e os serviços secundários seriam

controlados pelo governo central. Para assegurar a implementação do ato, Bevan contava com grande apoio da sociedade inglesa. Tão grande ele era, que nem mesmo os partidos de oposição sentiram-se suficientemente confortáveis para se opor a esse processo de forma mais contundente (Klein, 2013).

O Ato de 1946 previa o estabelecimento de um sistema de saúde baseado em cinco princípios fundamentais, quais sejam: *i)* coletivismo: o atendimento das necessidades relacionadas à saúde deixa de ser entendido apenas como uma responsabilidade individual, passando a ser concebido como uma responsabilidade social, a ser assegurada por meio do Estado; *ii)* abrangência: assegurar um amplo conjunto de serviços relacionados a prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação e cuidado; *iii)* universalidade: todos, em todos os lugares, teriam acesso aos serviços, em caso de necessidade; *iv)* equidade: todos, em todos os lugares, teriam acesso aos mesmos serviços, em caso de necessidade; e *v)* gratuidade: os serviços não pressupõem pagamento por parte dos usuários (Allsop, 1984). Nos termos de Bevan (2007, p. 79, tradução nossa):

> nenhuma sociedade pode se chamar civilizada legitimamente se a uma pessoa enferma é negada assistência médica por falta de meios (...). A sociedade torna-se mais íntegra, mais serena e espiritualmente saudável se sabe que seus cidadãos têm em sua consciência o conhecimento de que não apenas eles mesmos, mas todos os seus companheiros, têm acesso, quando estão enfermos, ao melhor que a medicina pode fornecer.

O novo sistema de saúde deveria ser financiado, fundamentalmente, por meio de impostos (*general taxes*) arrecadados tanto pelo governo central como pelos governos locais. Isso significa que os recursos alocados para o sistema seriam, antes de tudo, uma decisão política. De fato, os serviços de saúde competem com outros gastos do governo pelos mesmos recursos e dependem da prioridade atribuída por ele a essa área. As contribuições semanais de empregados e empregadores herdadas do antigo sistema de seguro social (*payroll taxes*) não foram abolidas, mas passaram a representar uma parcela muito pequena dos recursos. Esse modelo de financiamento do sistema de saúde assegurou um grau bastante elevado de socialização das necessidades individuais e, portanto, de solidariedade no interior da sociedade inglesa, dos mais ricos em relação aos mais pobres, dos saudáveis aos enfermos, dos jovens aos idosos, das cidades ao campo, do sul ao norte do país etc. (Boyle, 2011).[10]

10. Antes do lançamento do NHS, todos os ingleses receberam um informativo sobre o novo sistema de saúde. Na mensagem de Aneurin Bevan aos futuros usuários na primeira página do documento, podia-se ler o seguinte: "Ele irá fornecer a você todos os cuidados médicos, odontológicos e de enfermagem. Todos – ricos ou pobres, homens, mulheres ou crianças – podem usar o sistema ou qualquer parte dele. Não há cobranças, exceto por alguns poucos itens especiais. Não há as exigências do seguro social. Entretanto, não se trata de caridade. Todos estão pagando por ele, sobretudo como contribuintes, e ele aliviará suas preocupações em relação ao dinheiro nos momentos de enfermidade" (Webster, 2002, p. 24, tradução nossa).

Apesar do relativo consenso entre os diferentes grupos sociais em torno do novo arranjo naquele momento, havia certamente focos de resistência importantes. Alguns foram vencidos pelo ímpeto do governo. Esse foi o caso dos grupos sociais contrários aos movimentos de nacionalização da maior parte dos serviços de saúde, notadamente os administradores dos serviços privados e os administradores dos serviços públicos de saúde em âmbito local. Os primeiros virtualmente deixariam de existir, uma vez que as instituições sob seu controle passariam para o controle do governo. Os segundos veriam a sua influência diminuir sensivelmente, uma vez que parte das instituições sob o seu controle passariam para o controle do governo central. A despeito da resistência desses dois grupos sociais, o ato foi aprovado pelo parlamento sem grandes problemas.

A principal resistência fez-se notar após a aprovação do ato, mas antes que o novo sistema de saúde entrasse em operação. Ela era, mais uma vez, da classe médica, em geral, e dos clínicos gerais, em particular. Havia uma divisão muito clara na classe médica inglesa naquele momento. De um lado, estavam os clínicos gerais e, de outro, estavam os especialistas. Os especialistas aceitaram se tornar empregados do Estado diante das condições vantajosas oferecidas por ele. Os clínicos gerais, no entanto, não. Mais uma vez, eles estavam preocupados com suas condições de trabalho diante do avanço do controle do Estado sobre os serviços de saúde. Uma vez conquistado o apoio dos especialistas, Bevan voltou-se para angariar o apoio dos clínicos gerais. Ambos não estavam dispostos a ceder. O embate prosseguiu até semanas antes do prazo estipulado para que o sistema começasse a operar, quando foi estabelecido um compromisso entre eles. Os clínicos gerais retirariam seu veto ao novo sistema e, em troca, teriam assegurada sua autonomia dentro dele, prestando serviços ao Estado e recebendo de acordo com o número de pacientes atendidos. A eles seria assegurada, ainda, uma expressiva participação na administração do sistema (Leichter, 1979).[11]

Uma vez superados esses focos de resistência, o NHS pôde abrir as suas portas, conforme o planejado, à meia-noite do dia 5 de julho de 1948. Assim como foi implementado, ele se baseava em um dos três tipos de serviço. Tal estrutura foi uma consequência das negociações entre os diferentes grupos sociais e, portanto, refletiu mais o que era possível e menos o que era desejável naquele momento, dados os princípios fundamentais que deveriam nortear o novo sistema de acordo com o ato de 1946. Compõem o sistema, então, os serviços descritos a seguir.

11. Os líderes do BMA estavam determinados a reverter as humilhações sofridas no passado e entraram nas negociações sem qualquer intenção de se chegar a um compromisso com o governo, iniciando uma forte campanha contra o NHS entre os seus membros. Foram realizados três plebiscitos na classe médica entre 1946 e 1948 e, em todos eles, houve a recusa em participar do novo sistema de saúde por parte dos clínicos gerais.

1) Serviços primários: porta de entrada do sistema, correspondem aos serviços prestados fundamentalmente pelos clínicos gerais. Cada indivíduo deveria registrar-se junto a um clínico geral de sua escolha, passando, assim, a compor a sua lista. Sempre que necessário, ele deveria recorrer a esse clínico que, se oportuno, o recomendaria para os serviços secundários. Nenhum usuário deveria recorrer a esses serviços sem que tenha sido previamente recomendado por um clínico geral, a não ser em casos de emergência. Além dos serviços dos clínicos gerais, os serviços primários também incluíam alguns serviços auxiliares, tais como os serviços odontológicos, oftalmológicos e farmacêuticos. Esses serviços estavam sob responsabilidade do governo central. Eles eram administrados pelos Executive Councils (EC), os quais estavam diretamente subordinados ao Ministry of Health (MH).

2) Serviços secundários: referem-se aos serviços mais sofisticados prestados fundamentalmente pelos especialistas nos hospitais. Esses serviços estavam sob responsabilidade do governo central. Nesse caso, tanto os hospitais filantrópicos como os municipais foram nacionalizados. A opção pela nacionalização desses hospitais deveu-se ao entendimento de que isso permitiria a uniformização dos serviços de saúde prestados em todo o país. Isso porque os hospitais filantrópicos com maiores doações e os municipais com maiores orçamentos eram capazes de assegurar mais e melhores serviços de saúde do que os demais. Cada hospital era administrado por um Hospital Management Committee (HMC), que era subordinado a um Regional Hospital Board (RHB), que, por sua vez, era subordinado ao MH. A exceção cabia aos hospitais universitários, que eram administrados pelos Board of Governors (BG), diretamente subordinados ao ministério, uma vez que se supunha que essas instituições deveriam servir a todo o país, e não apenas à região em que eles se encontravam.

3) Serviços comunitários: serviços gerais, sobretudo na área de prevenção (saneamento, visitas de agentes de saúde, campanhas de conscientização, vacinação e imunização) e de cuidado (mães, crianças, idosos, portadores de limitações físicas ou mentais), além dos serviços de ambulâncias. Esses serviços estavam sob responsabilidade dos governos locais. Eles eram administrados pelas Local Health Authorities (LHA), as quais estavam diretamente subordinadas ao MH. Nesse caso, diferentemente dos serviços primários e secundários, os recursos para os serviços comunitários provêm não apenas do governo nacional, mas também dos governos locais.

2.4 A evolução do NHS inglês

2.4.1 O período de 1948 a 1974

O NHS não demoraria a se consolidar como um verdadeiro monumento nacional. As quase três décadas que se seguiram ao início da operação do NHS foram marcadas pela tentativa de implementar o sistema tal como ele foi originalmente concebido. Um volume crescente de recursos foi alocado para o seu financiamento, o que foi facilitado pelo crescimento quase contínuo experimentado pela economia britânica nesse período. O crescimento da renda e do emprego viabilizou um aumento considerável da arrecadação tributária. A questão, entretanto, passou a ser se esses recursos eram suficientes para atender à demanda pelos novos serviços de saúde. De fato, os gastos aumentaram mais do que o previsto no período e se tornaram motivo de discussão constante na sociedade inglesa, em geral, e na administração do sistema, em particular.

De certa forma, o NHS foi vítima de seu próprio sucesso. Imediatamente depois que o sistema entrou em operação, houve uma grande procura pelos serviços de saúde, desde os procedimentos mais simples até os mais complexos, em função das condições precárias em que vivia uma parcela importante da população inglesa. Mas essa procura continuou a crescer. Primeiro, porque, ao contrário do que se imaginava, não havia uma quantidade de enfermidades constante. À medida que se lidava com antigas enfermidades, novas enfermidades surgiam em função das mudanças no modo de vida dos indivíduos, bem como das mudanças na estrutura da sociedade, com a diminuição da proporção de crianças e jovens e o aumento da parcela de adultos e idosos. Segundo, porque novas tecnologias surgiam, permitindo formas de prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação e cuidado cada vez mais sofisticadas. Terceiro, porque o sistema deveria, ainda, lidar com as diferenças que existiam entre o norte e o sul, bem como entre o campo e as cidades do país. E, quarto, porque as expectativas em relação ao novo sistema eram crescentes (Powell, 1997).

Deve-se observar, ademais, que a criação do NHS levou ao surgimento de um novo grupo social relevante: os funcionários do novo sistema. De fato, ele não era composto apenas pela classe médica e pelos demais prestadores de serviços de saúde, mas por um conjunto bastante amplo de profissionais atuando em diferentes áreas. Na realidade, o sistema de saúde inglês tornou-se à época o maior empregador do mundo. Esses profissionais rapidamente se organizaram e, dessa forma, passaram a representar um grupo de pressão, o qual, ainda que nem sempre decisivo, era inquestionavelmente relevante. Suas principais demandas diziam respeito às condições de trabalho, em geral, e de remuneração, em particular, o que representava uma fonte adicional de pressão sobre os custos do sistema (Powell, 1997).

No início da década de 1950 as preocupações com a sustentabilidade financeira do NHS aumentaram consideravelmente. Argumentava-se frequentemente que o novo sistema de saúde aproximava-se rapidamente do seu limite. Pressionado, o governo trabalhista e, depois, o governo conservador, introduziram pagamentos simbólicos por determinados serviços odontológicos e oftalmológicos, bem como para prescrições de medicamentos. Embora esses pagamentos não se aplicassem a determinados grupos sociais, eles se tornaram bastante controversos, na medida em que confrontavam diretamente os princípios que fundamentavam o sistema tal como ele foi originalmente concebido.[12]

Nesse contexto, em 1953 foi criado o Guillebaud Committee of Enquiry, incumbido de avaliar a situação das contas do sistema e, eventualmente, propor reformas para ajustá-las. O relatório, publicado em 1956, veio ao público como uma grande surpresa e algum alívio. O que se esperava eram fortes recomendações no sentido de redução dos gastos e aumento dos pagamentos dos usuários. O que se constatou, entretanto, foi que o sistema não era perdulário, mas, sim, sustentável, que pagamentos dos usuários não eram necessários e que mais, e não menos, recursos dos impostos deveriam e poderiam ser alocados no NHS para assegurar a expansão dos gastos necessários para que o sistema pudesse cumprir aquilo que prometeu (Ham, 2004).

A constatação e as recomendações do relatório motivaram a realização de grandes investimentos nos serviços de saúde sob controle do governo central, sobretudo a partir da década de 1960. É possível notar neste fato, mais uma vez, a influência da classe médica nos rumos do NHS. Como visto, este era o mais poderoso grupo social no que se refere à influência sobre a política de saúde na Inglaterra. O fato de os maiores avanços nesse período terem se concentrado nos serviços primário e secundário, em detrimento dos serviços comunitários, certamente está relacionado à realidade de que ambos os serviços concentram a maior parte das atividades dos clínicos gerais e dos especialistas. Mesmo assim, é importante observar que os serviços secundários continuaram a prevalecer sobre os serviços primários no que se refere à prioridade na alocação de recursos. Isso é compreensível quando se considera o volume de investimentos que eram necessários para a adequação da oferta à demanda nessa área (Powell, 1997).

Desde logo é importante enfatizar a nova postura assumida pela classe médica, uma vez que o NHS foi implementado. De principal força de oposição à criação do novo sistema de saúde na Inglaterra, ela passou a dedicar os seus esforços para bloquear qualquer iniciativa que buscasse alterar a estrutura criada

12. A imposição desses pagamentos por determinados serviços, mesmo que simbólicos, foi fruto de um difícil processo de negociação no governo e culminou na renúncia de Aneurin Bevan, do Ministério da Saúde.

em 1948. Como visto, essa estrutura foi o resultado de um processo de longa e difícil negociação entre os seus membros e o governo. Nos termos de Klein (2013, p. 42, tradução nossa):

> embora não tenha dominado o NHS em termos de obter o que queria em um sentido positivo, ela conseguiu afirmar seu direito de veto em esferas de política pública específicas. Acima de tudo, a profissão médica garantiu que os governos, independentemente da sua ideologia ou ambições, pensariam muito antes de procurar mudar a estrutura do NHS de maneira que questionasse a concordata com a profissão médica: de principais opositores do NHS, os médicos se tornaram, de fato, a principal força em favor do *status quo*.

No que se refere aos serviços primários, houve o surgimento das equipes de atendimento primário e a expansão dos centros de saúde, que reuniam os serviços de diferentes profissionais desse âmbito em um mesmo espaço físico, permitindo maior articulação entre eles. Uma série de incentivos também buscou assegurar que esses profissionais se distribuíssem de forma mais homogênea pelo país, ao invés de se concentrar nos grandes centros urbanos, a começar por Londres. Tanto no que se refere à formação das equipes de atendimento primário e dos centros de saúde, como no caso da desconcentração geográfica dos serviços, entretanto, os resultados foram aquém daqueles originalmente pretendidos naquele momento (Powell, 1997).

Já no que se refere aos serviços secundários, a infraestrutura com a qual os especialistas tinham que trabalhar era antiga e precisava ser renovada. A maior parte dos hospitais havia sido construída no século XIX, de modo que os prédios estavam deteriorados e os equipamentos, defasados. Além disso, muitos deles foram atingidos pelos bombardeios alemães durante a guerra. Na prática, esse era um preço que os especialistas tiveram de pagar. Em troca da autonomia no exercício de suas atividades, isto é, do direito de decidir o que era melhor para os seus pacientes sem interferências de qualquer ordem, eles aceitaram trabalhar com os limites impostos por um orçamento que era definido exogenamente pelas condições econômicas e políticas. Diante da situação cada vez mais insustentável, foi anunciado o Hospital Plan, em 1962, que previa recursos adicionais para a melhoria dos hospitais que existiam e para a construção de novos hospitais em um período de dez anos. Além disso, foram criados em todo o país os renomados District General Hospitals, isto é, hospitais de grande porte que assegurariam serviços sofisticados em diversas áreas (Ham, 2004).

Por sua vez, os serviços comunitários, sob controle dos governos locais, foram os que se desenvolveram mais lentamente. O destaque coube, no âmbito da prevenção, às iniciativas de imunização e vacinação, e, no âmbito do cuidado, à atenção às mães e crianças. O principal ponto que restava era, sem dúvida, a atenção aos idosos e portadores de deficiências – os chamados Cinderella Groups (Powell, 1997). Os principais avanços nesse âmbito ocorreram apenas mais tarde

e foram motivados por uma série de eventos que escandalizaram a sociedade envolvendo maus-tratos nas instituições responsáveis por prestar cuidados a esses grupos.[13] Grande parte dessas ações foi motivada pela intervenção do governo central, sobretudo por meio dos Local Health and Welfare Plans, de 1963, 1966 e 1972, que estabeleciam diretrizes que deveriam ser seguidas rigorosamente pelos governos locais nesse âmbito.

A despeito dos avanços significativos por meio de ajustes na estrutura implementada em 1948, crescia o consenso de que ela precisava sofrer reformas substanciais. Isso se devia, em grande medida, à percepção de que, sob esse sistema, havia reduzida coordenação entre as suas três frentes, ou seja, os serviços primários, os serviços secundários e os serviços comunitários, bem como entre os diferentes níveis de governo, a saber, o central e o local. O perfil dessas reformas, entretanto, era motivo de discussão substancial. Iniciadas pelo governo trabalhista, elas foram concluídas pelo governo conservador, que determinou o tom final das reformas. Elas foram oficializadas pelo National Health Service Act, de 1973, e implementadas um ano depois, em 1974. Mesmo após as reformas, o sistema continuou excessivamente burocrático, o que refletia a necessidade de atingir vários objetivos e satisfazer os interesses dos principais grupos sociais diretamente envolvidos no NHS.

Com o objetivo de unificar a administração e integrar os serviços prestados pelo NHS, o ato de 1973 alterou consideravelmente o sistema tripartite que existia até então. Foram criadas as Regional Health Authorities (RHA), as quais eram subordinadas ao Department of Health and Social Security (DHSS), criado em 1968 após a fusão do MH e do Ministry of Social Security. Subordinadas às RHA estavam as Area Health Authorities (AHA). As AHA tornaram-se responsáveis por administrar, simultaneamente, os serviços primários, secundários e comunitários. Além disso, subordinados a algumas das AHA estavam os District Management Teams (DMT). Embora tenha assegurado maior grau de integração entre as três frentes do sistema, a unificação não foi completa porque os clínicos gerais permaneceram como prestadores de serviços ao Estado, de modo que os serviços primários eram administrados pelos Familiy Practitioner Committees (FPC) subordinados às AHA. As AHA ou os DMT eram assistidos pelos Community Health Councils (CHC), criados para facilitar a interação entre as autoridades do sistema e as comunidades. Na realidade, a criação das RHA, da AHA, do DMT e do CHC foi a forma encontrada de aproximar o NHS das realidades locais sem que isso implicasse a transferência de competências do governo central para os governos locais. Efetivamente, o que se viu então foi o movimento contrário,

13. O primeiro caso de grande repercussão que induziu as reformas nesses serviços foi o do Ely Hospital, criado no século XIX para atender os idosos e portadores de alguma limitação física ou mental no âmbito da Lei dos Pobres.

com o governo central assumindo grande parte dos serviços comunitários antes sob responsabilidade dos governos locais. Esse foi menos o resultado de um conflito entre os dois níveis de governo e mais uma restrição da classe médica, que abominava a ideia de um sistema controlado menos pelo centro e mais pela periferia do sistema. Assim, nos termos de Klein (2013, p. 71, tradução nossa):

> essencialmente, portanto, a reorganização de 1974 pode ser vista como um exercício político de tentar satisfazer a todos e de conciliar objetivos de política pública conflitantes: promover a eficiência gerencial, satisfazer as profissões, criar uma hierarquia efetiva para a transmissão da política nacional, mas também para dar espaço para os gerentes na ponta do serviço. A intenção foi resumida no lema "delegação máxima para baixo, responsabilidade máxima para cima". A frase resumiu a natureza do problema de política pública; mas não forneceu uma solução. E a política da desilusão da segunda metade da década de 1970 (...) pode, ao menos em parte, ser entendida como a reação natural a essa tentativa de enquadrar o círculo. Como viria a acontecer, a tentativa de agradar a todos acabou não satisfazendo ninguém.

2.4.2 O período de 1974 a 1997

Depois dos "anos de ouro", vieram os "anos de prata" do sistema de proteção social inglês, em geral, e do NHS, em particular. Como discutido, um modelo mais solidário tende a ser não apenas mais provável, mas, também, mais resiliente em sociedades menos heterogêneas, uma vez que, nesses casos, os benefícios e custos desses arranjos se distribuem de forma menos assimétrica entre os diferentes grupos sociais. Tão logo as circunstâncias históricas excepcionais que caracterizaram o pós-guerra se foram, a correlação de forças alterou-se em favor dos grupos sociais contrários ao modelo de sistema de saúde implementado na Inglaterra em 1948. Evidentemente, isso não significa que os grupos sociais favoráveis a esse sistema deixaram de existir, mas que a sua capacidade de determinar o perfil das políticas públicas enfraqueceu-se consideravelmente a partir de então.

De fato, a partir de meados da década de 1970, as circunstâncias passaram a ser muito diferentes. A economia inglesa experimentou uma deterioração expressiva, ingressando em um período de reduzido crescimento da renda e do emprego, de um lado, e de aumento da inflação, de outro, em um contexto de abertura aos fluxos internacionais de comércio e capital.[14] Além disso, o país passava por transformações estruturais importantes: *i)* na estrutura demográfica, com a redução da taxa de fertilidade e o aumento da expectativa de vida; *ii)* na estrutura produtiva, com a redução da importância de indústrias tradicionais, como carvão e aço, e o fortalecimento do setor de serviços, sobretudo o

14. De fato, a taxa média anual de crescimento do produto interno bruto (PIB), que era de aproximadamente 3% entre 1950 e 1969, passou para 2% entre 1970 e 1989, ao passo que a taxa média anual de desemprego, que era de 4%, passou para 7%, e a taxa média anual de inflação, que era de 3%, passou para 10%, no mesmo período.

financeiro; e *iii)* na estrutura ocupacional, com os melhores empregos, de maior estabilidade e de maiores salários, para os de maior qualificação. Tudo isso levou ao fortalecimento de novos grupos sociais, muitos dos quais contrários à ordem vigente – o que era facilitado porque as privações e os sofrimentos de algumas décadas atrás se tornavam, cada vez mais, lembranças distantes e abstratas com o passar das gerações. Segundo Klein (2013, p. 76, tradução nossa):

> dentro da arena da política pública de cuidados de saúde, houve a intensificação das tendências observadas (...): em particular, o crescimento do número, a assertividade e a competitividade dos atores envolvidos. Uma arena na qual antes os líderes da profissão médica eram capazes de se colocar sem grandes interpelações, agora estava lotada de atores que clamavam por serem ouvidos (...). No final da década de 1970, o NHS era mais do que nunca um paradigma da sociedade britânica como um todo: a sociedade do impasse.

Com o surgimento desses novos grupos no processo político que determina o perfil do sistema de saúde inglês, fortaleceu-se a noção da responsabilidade individual pelo atendimento das necessidades por meio do mercado, com o Estado devendo se restringir apenas àqueles que não pudessem sobreviver por meio do seu próprio trabalho, típicos de um passado que, pensou-se, estivesse definitivamente superado. Com efeito, era necessário construir uma Inglaterra menos paternalista, com indivíduos menos dependentes do Estado e dispondo de liberdade para tomar decisões e arcar com as suas consequências, fossem elas as esperadas ou não. Um país, portanto, em que todos deveriam colher as recompensas, se sucedessem, ou suportar a derrota, se fracassassem (Mohan, 1995).

A mudança de rumo que sofreram as políticas públicas na Inglaterra a partir da década de 1970 sugerem o enfraquecimento dos princípios que prevaleceram no país após o fim da Segunda Guerra Mundial. À medida que a privação daquele período se tornava menos uma lembrança próxima e concreta e mais uma lembrança distante e abstrata, tornou-se cada vez mais difícil estabelecer compromissos de proteção mútua em uma sociedade muito heterogênea, com grandes clivagens materiais e imateriais entre os seus membros. O "espírito de Dunquerque" parecia esvair-se.

O governo trabalhista, de forma relutante, e o governo conservador sob liderança de Margaret Thatcher, de maneira convicta, adotaram uma política de austeridade em resposta às novas circunstâncias, o que inevitavelmente se refletiu no âmbito da saúde na Inglaterra.[15] De fato, os recursos alocados para a saúde continuaram crescendo, mas em um ritmo sensivelmente inferior ao do período precedente. Como as demandas continuaram aumentando, a preocupação com

15. Embora, vale registrar, a área da saúde tenha sido menos afetada que as demais da política social, notadamente a educação e a habitação.

a sustentabilidade financeira do sistema voltou ao centro das discussões, dentro e fora do governo.

Sem dúvida, o foco defendido pelo governo era o de se "fazer mais com menos". A questão da eficiência sempre esteve em pauta, tanto quanto a eficácia e a efetividade do sistema, mas não há dúvidas de que foi nesse momento que ela realmente passou a assumir centralidade na agenda política. O resultado disso, em termos de perfil da intervenção do Estado, foi a introdução da "lógica do mercado" no bojo do NHS, primeiro por meio de reformas incrementais e, depois, a partir de reformas mais profundas no modo de funcionamento do sistema de saúde.[16]

Desde logo, essa decisão é bastante controversa. De fato, a lógica do mercado pode ser interpretada sob dois pontos de vista. De um lado, que é o de seus proponentes, ela significa uma utilização responsável dos recursos disponíveis pelos produtores e a sua subordinação aos interesses dos consumidores; de outro, que é o de seus críticos, a busca incessante por resultados materiais acima de qualquer critério ético e moral. O NHS passaria a ser orientado pelo esforço de economizar e gerar *superávits* em suas contas, ao invés de atentar ao desenvolvimento dos serviços prestados (Mohan, 1995; Webster, 2002; Carrier e Kendall, 2016).

Seja como for, a primeira forma de se fazer isso foi por meio da terceirização de serviços auxiliares, como limpeza, lavanderia e restauração. Os provedores desses serviços passaram a competir entre si para obter contratos com o NHS. Em geral, as empresas que oferecessem o valor mais baixo para um determinado serviço preestabelecido eram contratadas, e o que era economizado nisso deveria ser revertido para os serviços de saúde propriamente ditos. A medida, evidentemente, encontrou forte resistência, sobretudo entre os representantes dos funcionários do NHS, em geral, e daqueles até então responsáveis por prestar esses serviços, em particular. Esses grupos sabiam que as condições de trabalho se deteriorariam consideravelmente com essa medida. Essa resistência foi praticamente ignorada pelo governo central. Se em assuntos dessa natureza ele emitia apenas recomendações que as unidades decidiam como implementar, dessa vez ele se envolveu de modo contundente para assegurar que elas fossem cumpridas da forma e na extensão que ele desejava que o fossem.

16. Na década de 1970, ocorreu a maior batalha entre a classe médica e o governo desde a criação do NHS. A prática privada e a existência de leitos privados nos hospitais do NHS, nos quais os especialistas poderiam alocar os seus pacientes, foi o resultado dos compromissos firmados com Bevan para que eles aceitassem participar do novo sistema. O significado para o partido trabalhista era enorme, pois ele representava o descumprimento de um dos princípios básicos do NHS, de que as diferenças nos serviços prestados deveriam decorrer unicamente das diferenças de necessidade, e não de capacidade de pagamento. Após forte resistência dos especialistas, chegou-se a um compromisso, segundo o qual os leitos privados gradualmente deixariam de existir nos hospitais do NHS, mas os especialistas seriam autorizados a manter a prática privada, trabalhando tanto no NHS como fora dele. O processo de eliminação dos leitos privados seria suspenso anos mais tarde pelos conservadores (Klein, 2013).

A segunda forma de fazer isso foi mediante o maior envolvimento do setor privado não mercantil e mercantil na provisão de serviços de saúde. De fato, o Estado passou a incentivar os usuários a recorrer ao setor privado ao invés do setor público, seja pagando diretamente, seja adquirindo planos de saúde diretamente ou por meio de seus empregadores, sobretudo por meio da concessão de isenções fiscais. O resultado foi que, em pouco tempo, o setor privado passou de uma posição praticamente insignificante na provisão de serviços de saúde para se tornar uma parte importante do sistema. Os recursos privados que respondiam por 11% dos recursos totais do sistema de saúde britânico, em 1974, passaram a responder por 10% em 1979, 16% em 1989 e 21% em 1997.

Na prática, esse é um indicador de que os serviços atendiam cada vez menos às expectativas dos usuários como outrora. Os mais exigentes usuários do NHS, a classe média inglesa, era incentivada agora a buscar alternativas no setor privado, ao invés de aumentar as suas pressões contra reformas que visavam enfraquecer a provisão dos serviços pelo setor público. Isso tornava o sistema especialmente vulnerável às pressões pela sua descaracterização (Klein, 2013).

A terceira forma (em 1982) foi uma simplificação da organização criada em 1974. Nesse caso, a RHA foi mantida subordinada ao DHSS. Já as AHA e os DMT foram substituídos pelas District Health Authorities (DHA), subordinadas às RHA, portanto. Mais uma vez, não foi possível proceder com a completa unificação e integração dos serviços de saúde. Os FPC, que antes estavam subordinados às AHA, passaram a estar diretamente subordinados ao DHSS. Os CHC foram mantidos, agora assistindo aos trabalhos dos DHA.

Além dessa simplificação, o Griffiths Report, de 1983, elaborado a partir de uma comissão composta por apenas quatro membros e chefiada por Roy Griffiths,[17] um dos diretores de uma das mais bem-sucedidas redes de supermercados inglesas, a Sainsbury's, concluiu que um dos principais problemas do NHS era que sua administração pouco se assemelhava àquela encontrada, em geral, nas empresas, seja do setor privado, seja do setor público. Em particular, argumentava-se que o sistema existente, baseado em decisões por consenso, favorecia a inércia e dificultava a mudança. Ninguém era pessoalmente responsável por assegurar a concepção, implementação e avaliação de reformas que buscassem melhorar o sistema de saúde. Nesse caso, enfatizava-se que era necessário introduzir a figura de um gestor geral (*general manager*), responsável por tomar decisões em cada nível do sistema, de cima a baixo, de sorte a criar uma hierarquia de gestores no NHS. Esses gestores poderiam ser recrutados fora do sistema e, nesse caso, não apenas do setor público, mas também do setor privado. Seu contrato e sua remuneração estariam associados ao seu desempenho. Eles permaneceriam mais

17. Ele foi convocado para avaliar o modo de funcionamento do sistema e propor aperfeiçoamentos.

tempo no cargo e seriam mais bem remunerados caso se destacassem. Isso deveria motivá-los a conceber e implementar mudanças. Foi criado também um sistema de avaliação desse desempenho baseado, fundamentalmente, em indicadores de caráter quantitativo, ao invés de indicadores de caráter qualitativo.[18]

No final da década de 1980, as preocupações com a sustentabilidade financeira do NHS aumentaram consideravelmente. O entendimento prevalecente dentro e fora dos círculos oficiais era de que não havia recursos suficientes para atender à demanda. Diferentes grupos, desde os usuários até a classe médica, pressionavam o governo por mais recursos. Isso levou a uma reação mais contundente da própria primeira-ministra, Margaret Thatcher. Em 1987, o governo cedeu às pressões e anunciou um aporte de recursos adicional para o sistema, a título emergencial. Esses recursos, entretanto, exigiriam uma contrapartida. Em 1988, Thatcher formou um pequeno comitê chefiado por ela mesma e assistido por um grupo de especialistas com o objetivo de reformar o sistema existente. O resultado do comitê foi apresentado no documento *Working for Patients*, de 1989, que, por sua vez, levou ao NHS and Community Care Act, de 1990 – então, a maior reforma do NHS desde sua fundação no pós-guerra.

O ato de 1990 determinou a separação entre os demandantes e os ofertantes de serviços de saúde. As autoridades locais possuiriam os seus próprios orçamentos e demandariam serviços de saúde de ofertantes de acordo com as necessidades da população em sua circunscrição. Por sua vez, subordinadas a cada RHA estariam as Family Health Services Authorities (FHSA) e as DHA. As FHSA seriam responsáveis por demandar os serviços primários, e as DHA seriam responsáveis por demandar os serviços secundários e comunitários. Os ofertantes de serviços primários, secundários e comunitários, por sua vez, seriam organizados em grupos, cada qual com sua própria administração. Esses grupos eram chamados de NHS Trusts. Os demandantes firmariam contratos com os ofertantes, que seriam responsáveis por prover os serviços nas condições especificadas, os quais eram monitorados por meio de auditorias regulares e poderiam ser suspensos em caso de irregularidades. Isso quer dizer que os ofertantes competiriam entre si pelos recursos sob responsabilidade das autoridades. Importante ressaltar que os ofertantes do setor público não apenas competiriam entre si, como também competiriam com os ofertantes do setor privado. Tudo isso deveria obrigá-los a ofertar um melhor serviço a um menor custo. O ato também criou uma situação especial no que se refere aos clínicos gerais. Além de ofertantes, eles poderiam demandar serviços, por meio dos chamados General Practitioners Fundholders

18. O relatório é concluído com uma ilustração tipicamente inglesa, em referência àquela que assegurou a profissionalização dos serviços de enfermagem na Inglaterra e, daí, para o mundo, ainda no século XIX: "Se Florence Nightingale estivesse carregando sua lamparina pelos corredores do NHS atualmente, ela certamente estaria procurando pelos responsáveis pelo sistema" (Griffiths, 1983, tradução nossa).

(GPFH). Assim como os FHA e os DHA, os GPFH também possuiriam um orçamento e negociariam com os NHS Trusts para contratar serviços para os seus pacientes, excluindo os serviços mais sofisticados. Eles poderiam reter os recursos não utilizados, desde que os investissem na melhoria das condições de atendimento de seus pacientes. Na prática, portanto, o ato de 1990 introduziu um "quase mercado" no âmbito do NHS (Ham, 2004).

A medida, evidentemente, enfrentou forte oposição de grande parte dos grupos sociais, desde os usuários até a classe médica. Além disso, crescia a percepção de que haveria um avanço significativo em direção à total extinção do NHS, mesmo que o governo reafirmasse sistematicamente o seu compromisso com os princípios que haviam fundado o sistema. Ele parecia ser cada vez mais orientado por critérios estritamente econômicos, ao invés de critérios morais e éticos. Deve-se reconhecer, é verdade, que essas reformas, ainda que indiscutivelmente tenham descaracterizado o NHS tal como ele havia sido concebido, foram menos radicais do que se esperava naquele momento. Antes que as intenções do governo fossem explicitadas em *Working for Patients*, era comum a percepção de que a Inglaterra caminharia em direção ao modelo de seguro social ou, até mesmo, ao modelo de seguro privado no âmbito dos serviços de saúde, o que, na prática, não se verificou (Klein, 2013).

O ponto que deve ser ressaltado, entretanto, é que a oposição às reformas levadas a cabo pelo governo conservador desde o início da década de 1980 não produziu os resultados esperados. Ela foi praticamente ignorada diante do firme comprometimento do governo em assegurar que ela fosse implementada tal como ele próprio a havia concebido a portas fechadas. A estrutura política britânica, somada ao modo de governar de Margaret Thatcher, que contava com maioria no parlamento, certamente contribuiu para isso. De fato, tal como afirma Ham (2004, p. 49, tradução nossa):

> uma das questões mais marcantes da política de saúde neste período é que um governo com uma maioria parlamentar conseguiu implementar mudanças diante de forte oposição. Isso atesta o poder do Executivo no sistema de governo britânico e mostra que mesmo as políticas impopulares podem ser promulgadas se o governo tiver a vontade política de fazê-lo (...). O corolário é que o poder até mesmo dos grupos de pressão mais bem colocados nem sempre pode ser suficiente para derrotar as propostas apresentadas pelos ministros (...), no lugar da barganha e da negociação com grupos-chave, os ministros decidiram entre si o que queriam fazer e agiram de acordo.

Ao contrário das reformas implementadas anteriormente no NHS, elas não foram introduzidas de uma única vez. Elas foram realizadas de forma gradual e recursos extras foram alocados pelo governo para facilitar esse processo. Isso se devia à complexidade dessas reformas e ao fato de que o governo não desejava

correr risco de ter de enfrentar situações de crise entre os ofertantes de serviços diante das eleições iminentes. De fato, embora cada região contasse com um orçamento para a aquisição dos serviços para a população sob sua circunscrição, os serviços demandados poderiam ser prestados por ofertantes de outras regiões, de modo que os recursos seguiriam os usuários, e não o contrário. Isso, entretanto, significaria uma redistribuição de recursos de regiões em que se concentravam os ofertantes de maior custo, como Londres e outras grandes cidades inglesas, para as regiões em que se concentravam os ofertantes de menor custo. Com efeito, os primeiros anos do novo mecanismo foram bastante turbulentos. Houve grande resistência dos ofertantes de serviços em se transformarem em NHS Trusts e GPFH, sendo que alguns dos que o fizeram enfrentaram períodos de crise e tiveram de ser socorridos pelo governo para evitar que eles fechassem as portas (Klein, 2013).

Esse processo se estendeu pelo governo do sucessor de Thatcher, John Major. Depois do choque causado por Thatcher, Major não adotou novas reformas radicais. A principal característica do novo governo foi estabelecer ajustes pontuais na nova estrutura. Destaca-se, nesse sentido, o documento *Patients' Charter*, que estabelecia uma série de direitos aos usuários no que se refere às condições dos serviços prestados e impunha uma avaliação do desempenho dos NHS Trusts, em áreas como tempo de espera pelos serviços. "Estrelas" eram atribuídas a esses grupos de acordo com o desempenho. Com isso, os indicadores de desempenho que haviam sido introduzidos já na década de 1980, seguindo as recomendações do Griffiths Report, se consolidaram definitivamente na década de 1990. Evidentemente, a avaliação de serviços, quaisquer que sejam eles, baseada unicamente em indicadores quantitativos, não envolvendo indicadores qualitativos, é extremamente questionável. De fato, alguns dos hospitais universitários que constituíam a elite dos hospitais ingleses foram alocados no final dos *rankings* (ou *league tables*) divulgados periodicamente pelo governo. Como mostra Powell (1997, p. 85, tradução nossa), um periódico inglês certa vez avaliou, de forma irônica, a situação.

> Apenas um idiota colocaria o melhor hospital de ensino do mundo no fim de qualquer classificação. Mas o Departamento de Saúde foi capaz de fazer isso (...). [Eles] têm longas listas de espera (...) porque as pessoas querem usá-los. Se você deseja ficar em um hotel, talvez não possa ficar no Ritz esta noite. Mas encontrar um quarto em um albergue em Edgware Road não é problema. De acordo com a Sra. Bottomley, o albergue deveria ganhar mais estrelas do que o Ritz.

Além disso, tudo isso era mais um instrumento retórico do que uma mudança efetiva no modo de funcionamento do sistema. O objetivo era assegurar aos usuários mais informação e mudar o balanço de poder dos ofertantes para os demandantes de serviços. Os usuários do sistema realmente tinham um

conjunto maior de informações sobre ele, mas era reduzida a capacidade de realizar mudanças a partir dessa informação. Eles não tinham escolha sobre os provedores dos serviços. Sempre que necessário, eles eram direcionados pelas autoridades, que funcionavam como demandantes, para os grupos, que funcionavam como ofertantes de serviços. Não havia decisões que os usuários pudessem tomar, a não ser, talvez, abandonar o serviço público e partir para o serviço privado. De fato, a tendência iniciada na década de 1980 foi fortalecida na década de 1990.

Além disso, ao contrário do que se propunha, os ofertantes escolhidos pelos demandantes no processo de competição nem sempre eram os melhores. Mais uma vez, isso era particularmente evidente no âmbito dos serviços comunitários, em geral, e dos serviços de cuidado, em particular, sobretudo dos grupos mais vulneráveis, os idosos e os portadores de deficiências. Nesses casos, era frequente a opção pelos ofertantes do setor privado relativamente aos ofertantes do setor público. Frequentemente, o cuidado deixava muito a desejar, não sendo suficiente sequer para atender às suas necessidades mais elementares (Ham, 2004).

Finalmente, no final do governo de Major, em 1996, houve uma nova tentativa de simplificação da organização criada em 1990. As RHA foram incorporadas ao Department of Health (DH) como NHS Executive. Subordinadas ao DH estavam as Health Authorities (HA), resultado da fusão das DHA e das FHSA. Com os GPFH, as HA constituíam os demandantes de serviços. Por sua vez, os NHS Trusts, subordinados diretamente ao DH, continuavam sendo os ofertantes dos serviços do setor público.

Dessa forma, a evolução do NHS entre 1974 e 1997 foi marcada, em grande medida, pela tentativa de lidar com a falta de recursos para assegurar que a oferta fosse compatível com demanda por serviços de saúde, sobretudo por meio do incentivo ao desenvolvimento da provisão de serviços de saúde pelo setor privado e da introdução da lógica desse setor no interior do NHS. Esse processo atingiu o seu auge com a separação entre ofertantes e demandantes de serviços e a criação de um "quase mercado" no interior do serviço público de saúde, com consequências bastante questionáveis do ponto de vista da resolução dos problemas enfrentados pelo sistema.

2.4.3 O período de 1997 a 2010

O desgaste sofrido pelo partido conservador durante o governo de Thatcher foi reforçado durante o governo de Major. O resultado disso foi o retorno do partido trabalhista ao poder com a eleição de Tony Blair, em 1997. Blair inaugurou aquilo que ele chamou de *third way* – ou seja, uma alternativa ao Estado de bem-estar

social do pós-guerra, de um lado, e ao *laissez-faire*, do outro.[19] O objetivo, tal como era ventilado nos círculos oficiais, era adaptar as velhas estruturas às exigências dos novos tempos. A verdade, porém, é que o partido trabalhista que chegava ao poder naquele momento era muito diferente daquele que havia criado o NHS quase meio século antes. Blair soube aproveitar muito bem o descontentamento geral entre os principais atores políticos. Criticou veementemente as reformas levadas a cabo por Thatcher e Major e isso certamente lhe garantiu muitos votos. Entretanto, como a história haveria de mostrar, na prática, as reformas levadas a cabo por ele mesmo e pelo seu sucessor, Gordon Brown, significaram muito mais uma mudança de forma e muito menos uma mudança de conteúdo no que estava sendo feito até então.

Assim que chegou ao nº 10 em Downing Street, Blair reestruturou a alocação dos recursos fiscais entre as diferentes áreas de intervenção do Estado de acordo com as prioridades do novo governo, por meio dos chamados Comprehensive Spending Review. Nesse processo, verificou-se um aumento não desprezível dos recursos destinados à área de saúde em relação aos períodos anteriores, o que sugere um genuíno comprometimento do novo governo com a sua reforma, diante do aumento das listas de espera para o acesso a determinados serviços e a multiplicação de relatos de serviços prestados em condições inadequadas (Ham, 2004).

Ao propor um novo NHS, Blair anunciou a intenção de eliminar o controverso mercado interno. A nova estrutura que entrou em vigor em 1999 mantinha o DH, ao qual se subordinavam as HA. As HA seriam responsáveis por implementar os chamados Health Improvement Programs (HIP), que consistiam em uma tentativa de adaptar as diretrizes estabelecidas pelo governo para as especificidades de cada circunscrição. E, nesse processo, elas deveriam mobilizar todos os atores importantes, dentro e fora do NHS, numa relação de parceria. A grande novidade das reformas, entretanto, foi a criação dos Primary Care Groups (PCG), subordinados às HA. Enquanto as HA continuavam a demandar serviços secundários, elas confiavam aos PCG a responsabilidade por demandar serviços primários e serviços comunitários. Com a criação dos PCG, os GPFH foram eliminados. As HA e os PCG demandavam os serviços oferecidos pelos NHS Trusts, subordinados diretamente ao DH, e do setor privado. Os NHS Trusts, ademais, estariam sujeitos a um maior acompanhamento dos serviços

19. A terceira via, em suas variantes nacionais, tornou-se bastante popular na Europa como orientação da política social, sobretudo a partir da década de 1990. A ação do Estado deveria se restringir a assegurar o ingresso dos indivíduos no mercado de trabalho, ou, uma vez nele, o seu deslocamento entre regiões, setores, empresas e funções, para que eles fossem capazes de atender às suas necessidades fundamentais por seus próprios meios. Embora rejeitassem as transferências em dinheiro, os proponentes da terceira via eram relativamente menos intransigentes no que se refere à provisão de serviços públicos por meio do Estado, uma vez que estes serviços eram entendidos como uma forma de assegurar uma mão de obra apta ao trabalho em circunstâncias cada vez mais desafiadoras. Sobre essa visão, ver, por exemplo, Blair e Schröder (1998).

prestados. Como antes, eles também estariam sujeitos à avaliação de desempenho (Klein, 2013; Rivett, 2015).

É evidente, portanto, que a nova estrutura preservou algumas das principais inovações dos governos anteriores, ou seja, a separação entre ofertantes e demandantes de serviços e a ênfase na avaliação do desempenho dos ofertantes desses serviços. Segundo o discurso oficial, entretanto, a relação entre eles deveria se dar em novas bases. Era necessário substituir mercado e competição por planejamento e cooperação.

Nem os recursos adicionais, nem as reformas implementadas, entretanto, foram suficientes para fazer frente à demanda pelos serviços de saúde. Blair não reverteu a insatisfação herdada dos governos de Thatcher e Major e foi cada vez mais pressionado a avançar em relação a eles para assegurar a efetividade do NHS. A realidade pode ter sido exagerada pela imprensa inglesa, que, mais do que nunca, cumpriu um papel importante nesse processo, ao mostrar a situação do atendimento com casos dramáticos e situações escandalizadoras.[20] Mas não havia dúvidas de que a oferta dos serviços de saúde não era capaz de atender à demanda, sendo evidente a insuficiência de infraestrutura e de pessoal no NHS. Diante dessas pressões, foram criados os chamados Modernisation Action Teams, com o objetivo de identificar as principais limitações do sistema e propor formas para superá-las. Esses grupos reuniam os principais atores políticos diretamente interessados no assunto, como representantes dos profissionais e dos usuários do NHS, do governo, de organizações sociais e de acadêmicos (Ham, 2004).

O resultado desse processo foi o NHS Plan e seus desdobramentos nos anos seguintes. Iniciou-se um período caracterizado por mais recursos alocados no sistema de saúde. A meta era assegurar que os gastos públicos com esses serviços alcançassem a média dos países da União Europeia. O anúncio foi feito pelo primeiro-ministro durante um programa matinal na rede de televisão inglesa BBC e ficaria conhecido como o café da manhã mais caro da história. Embora causasse um impacto importante sobre a opinião pública, esta era uma meta excessivamente vaga, não possuindo qualquer fundamento técnico, de modo que não era compatível com as reais necessidades do sistema de saúde inglês. Seja como for, beneficiando-se da retomada do crescimento econômico no período, o governo foi capaz de assegurar os maiores aumentos nos gastos públicos com tais serviços desde a criação do NHS ao longo da década de 2000.

20. Exemplo disso foi a saturação do sistema diante de uma epidemia de gripe no inverno de 1999 para 2000, a qual pode ser fatal para determinados grupos de maior risco, como idosos. A incapacidade de o sistema assegurar assistência adequada aos usuários, diante do rápido e pronunciado aumento da demanda por serviços, se manifestava em longas filas de espera para exames e tratamento, evidenciando a falta crônica de recursos que se manifestava em falta de infraestrutura e profissionais. Houve casos de pacientes que morreram à procura de um hospital em que houvesse leitos para cuidados intensivos, já que todos estavam operando além de sua capacidade.

Uma das expressões de que o serviço era cada vez mais incapaz de atender à demanda era o surgimento de listas de espera cada vez maiores para o acesso aos serviços. Foi, então, levado a cabo um conjunto de investimentos em infraestrutura e pessoal com o intuito de melhorar os serviços do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Todas as ações realizadas a partir de então com o objetivo de melhorar os serviços passaram necessariamente por essa dimensão. Outras esferas que também receberam grande atenção foram aquelas orientadas para a redução das taxas de mortalidade decorrentes de câncer, infartos, derrames e outras enfermidades cada vez mais comuns entre os usuários do sistema. Isso aconteceu por meio da melhora não apenas dos cuidados curativos, mas também – e principalmente – por meio dos cuidados preventivos. Isso, inclusive, era uma forma de evitar custos ainda maiores com a manutenção do sistema, pois essas enfermidades pressupõem tratamentos cada vez mais sofisticados e caros.

Em seguida, a organização do NHS foi alterada mais uma vez. Foram criadas as Strategic Health Authorities (SHA), subordinadas ao DH. As SHA assumiriam a função administrativa antes exercida pelas antigas HA. Subordinadas a elas estavam os Primary Care Trusts (PC Trusts). Os PC Trusts são responsáveis por demandar não apenas serviços primários e comunitários, mas também serviços secundários para as suas circunscrições, assumindo funções antes exercidas pelas HA e pelos PCG. Os PC Trusts demandaram os serviços dos NHS Trusts e do setor privado. Eles também foram responsáveis por prestar, eles próprios, alguns serviços primários e comunitários. Com isso, passaram a ser responsáveis pela maior parte do orçamento do NHS. Além disso, os NHS Trusts que apresentassem os melhores desempenhos poderiam ser promovidos à condição de NHS Foundation Trusts. Estes possuiriam maior autonomia do ponto de vista organizacional e financeiro em relação ao DH, estando sujeitos apenas à sua regulação, por meio de uma instituição criada especialmente para esse fim, a Monitor. A intenção era que esses grupos estivessem mais próximos dos interesses das comunidades que dos interesses do governo central. Por fim, houve uma mudança na forma de pagamento dos demandantes para os ofertantes dos serviços. Esses pagamentos passaram a ser feitos segundo os procedimentos realizados de acordo com preços e tarifas fixados nacionalmente (*payment by results*) (Boyle, 2011; Smith e Goddard, 2009).[21]

21. Os governos trabalhistas ainda criaram um conjunto de agências ligadas ao DH. Foram elas: *i)* National Institute for Clinical Excellence: responsável por aprovar e regular o uso de novas tecnologias no NHS, incluindo novos medicamentos (depois, National Institute for Health and Clinical Excellence); *ii)* Commission for Health Improvement: responsável por avaliar o desempenho do NHS (depois, Healthcare Commission); *iii)* Modernisation Agency: incumbida de promover reformas para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo sistema (depois, NHS Institute for Innovation and Improvement); *iv)* National Patient Safety Agency: destinada a reduzir os equívocos na prestação dos serviços de saúde e que acabam por comprometer os resultados para o usuário; e *v)* National Clinical Assessment Authority: responsável por avaliar o desempenho dos profissionais que trabalham no sistema e propõe medidas para melhorá-lo (depois, tornou-se parte do National Patient Safety Agency).

Dessa forma, os PC Trusts demandariam os serviços dos ofertantes do setor público ou do setor privado localizados ou não em sua circunscrição, que, então, competiriam entre si por esses contratos. Uma vez que os demandantes dos serviços pagariam os ofertantes de acordo com esses preços e tarifas fixados nacionalmente, a competição entre eles deveria se dar fundamentalmente por meio da qualidade dos serviços prestados. A promoção da competição e a garantia de que esses contratos seriam cumpridos eram responsabilidade da Monitor. Além disso, os PC Trusts passaram a oferecer aos usuários um maior grau de escolha quanto aos ofertantes que seriam contratados – expediente conhecido como *shop around*. Para tanto, eles poderiam consultar um conjunto de dados e indicadores desenvolvidos para facilitar a comparabilidade entre eles.

Interessante observar que a criação dos PC Trusts, assim como dos PCG, era expressão maior da ênfase atribuída pelo novo governo à atenção primária (*a primary care-led* NHS). Além dela, foram criados também os NHS Walk-in Centres, que são centros instalados em locais estratégicos com o intuito de oferecer conselhos de saúde e atendimentos menos complexos sem agendamento prévio por meio de enfermeiros, e expandido o NHS Direct, uma linha telefônica também provida por enfermeiros com o intuito de aconselhar os usuários do sistema e, eventualmente, recomendá-los para outros serviços. Ela era expressão, também, da ênfase atribuída ao usuário do sistema e às suas necessidades (*a patient-led* NHS).

Sob a justificativa de se criar um sistema orientado para as necessidades dos usuários, muitas dessas medidas aproximaram novamente o sistema em direção ao "quase mercado". A ênfase nos PC Trusts, de um lado, e nos NHS Trusts e NHS Foundation Trusts, de outro, assim como no perfil das relações que se estabelecem entre eles, é prova disso.

Além disso, verifica-se uma aproximação considerável entre o setor público e o setor privado com consequências não desprezíveis sobre o NHS. Primeiro, o setor privado passou a ser responsável pela provisão de diversos serviços de saúde, um processo que foi fortalecido pela criação dos Independent Treatment Centres (ITC). Os ITC são centros de saúde mantidos pelo setor privado e que eram responsáveis pela provisão de serviços primários, secundários e terciários, a partir de contratos firmados com o NHS. Com a criação dos ITC, o setor privado passou a tomar para si os serviços menores e menos complexos e, portanto, menos custosos, deixando para o setor público os serviços maiores e mais complexos e mais custosos – expediente conhecido como *cherry-picking*. Com menores receitas, decorrentes da contratação do setor privado, e com maiores despesas, decorrentes da provisão de serviços mais custosos, os ofertantes de serviços do setor público passaram a enfrentar uma rápida e pronunciada deterioração de sua

situação financeira. Vale lembrar que, ao se tornarem NHS Foundation Trusts, esses ofertantes se tornaram verdadeiras empresas do setor privado e, como tal, também poderiam decretar falência (Klein, 2013).

Segundo, a aproximação do setor público e do setor privado ocorreu por meio da Private Finance Initiative (PFI). Criada no governo conservador de Thatcher e Major, mas expandida nos governos trabalhistas de Blair e Brown, a PFI previa que o setor privado construiria a infraestrutura para os ofertantes de serviços do setor público, que então pagavam o serviço em prestações ao longo dos anos. Até então, as despesas com expansão e modernização da infraestrutura existente eram financiadas fundamentalmente pelo governo central por meio de impostos, e os ofertantes do serviço não eram obrigados a pagar juros e principal dos recursos investidos. Após a PFI, essas prestações somaram-se aos custos já bastante elevados dos ofertantes de serviços do setor público e contribuíram para deteriorar ainda mais a sua situação financeira. Não por outra razão, esses ofertantes passaram a estar sujeitos à intervenção do governo central.[22]

A última grande medida do governo trabalhista foi a criação da NHS Constitution, em 2009. Ela estabelece os princípios fundamentais que orientam o NHS, bem como os direitos e deveres dos principais grupos envolvidos na oferta e na demanda pelos serviços, para que estes princípios sejam respeitados e que, dessa forma, o sistema funcione adequadamente. Evidentemente, o documento não trouxe resultados imediatos, inclusive porque não havia grandes novidades a respeito de que princípios, ou ainda, de que direitos e deveres eram estes. Entretanto, ele deverá ter consequências não desprezíveis no futuro, na medida em que o documento comprometeu os governos seguintes, qualquer que fosse o partido a liderá-los, a seguir as suas cláusulas, uma vez que as consequências de ignorá-las ou modificá-las poderiam ser politicamente desastrosas.

Não há dúvidas de que o sistema tenha realmente recebido mais recursos nesse período e que isso foi algo notável. Entretanto, esses recursos foram utilizados, em grande medida, no final do governo de Blair e, depois, de Brown, para reproduzir a mesma lógica dos mecanismos criados pelos governos Thatcher e, depois, Major, que eles tanto repudiavam. O sistema distanciava-se novamente do planejamento e da cooperação em direção ao mercado e à competição.

22. O primeiro ofertante de serviços do setor público a sofrer intervenção do governo central foi o South London NHS Trust, responsável pelos hospitais Princess Royal, Queen Mary e Queen Elizabeth, todos eles localizados ao sul de Londres, e enfrentando rápida e pronunciada deterioração de sua situação financeira em função das dívidas contraídas no âmbito da PFI. Em função dessa situação, o ofertante não era capaz de realizar os investimentos necessários para melhorar a qualidade dos serviços prestados, razão pela qual eles deixavam bastante a desejar relativamente a outros ofertantes. Após a intervenção, o grupo foi dissolvido e os hospitais constituintes foram incorporados a outros ofertantes de serviços do setor público: o Princess Royal passou a ser parte do King's College Hospital NHS Foundation Trust, o Queen Mary do Oxleas NHS Foundation Trust e o Queen Elizabeth do Lewisham and Greenwich NHS Trust (Klein, 2013).

Voltava-se, assim, ao ponto de partida – ou, tal como diria Shakespeare, "*the wheel of fortune has turned full circle*".

2.4.4 O período de 2010 a 2013

As reformas levadas a cabo durante o governo de coalizão entre o partido conservador e o partido liberal liderado por David Cameron foram pautadas inevitavelmente pela crise internacional, em geral, e europeia, em particular, e pela tentativa de responder a essas circunstâncias por meio de uma política de austeridade. Para Cameron, reformas seriam necessariamente concebidas e implementadas. Para ele, o *status quo ante* não era uma opção. O governo comprometeu-se em proteger o orçamento do NHS, o que ele cumpriu apenas em parte. Se a palavra de ordem era economizar, o aumento nos recursos destinados à saúde diminuiu drasticamente em relação ao período anterior. Isso em um período em que os desafios enfrentados pelo sistema desde a sua criação no pós-guerra se explicitam com ainda mais força, como as mudanças no perfil dos males que afetam os indivíduos, as mudanças nos seus hábitos, as transformações na estrutura da sociedade, o surgimento de novas tecnologias e até mesmo as diferenças entre as distintas regiões do país.

Em 2010, poucos dias depois da formação do governo de coalização, ele publicou o documento *Equity and Excelence: liberating the NHS*, prevendo o que foi considerado o maior conjunto de reformas do NHS em décadas. Concebidas pelo novo secretário para a saúde, Andrew Lansley, as reformas tiveram forte resistência porque foram consideradas um "cavalo de Troia", que ameaçava destruir o NHS por dentro. Depois de longas e difíceis discussões, e com mudanças consideráveis na proposta original do governo, que, mesmo assim, não foram capazes de deixá-las menos polêmicas, as reformas foram introduzidas por meio do Health and Social Care Act, de 2012.

Essas reformas levaram à abolição das SHA e dos PC Trusts. Agora, ao DH está subordinado o NHS Commissioning Board (NHS England), ao qual estão subordinados os Clinical Commissioning Groups (CCGs), que eram liderados pelos GP, ainda que fossem compostos também por outros profissionais do sistema. O NHS England, atuando no âmbito nacional, e, principalmente, os CCGs, atuando no âmbito local, tornaram-se responsáveis por demandar os serviços primários, secundários e comunitários dos NHS Trusts, dos NHS Foundation Trusts e de ofertantes do setor privado mercantil e não mercantil. O Monitor era responsável por regular os NHS Foundation Trusts, enquanto o novo NHS Trusts Development Agency (TDA) era responsável por regular os NHS Trusts com o intuito de que eles fossem capazes de se converter em NHS Foundation Trusts. O Monitor era ainda responsável por regular a competição entre os ofertantes do setor público e entre eles e os ofertantes do setor privado. Além disso, nova ênfase

foi atribuída à saúde pública, uma área de avanços pouco notáveis até então, com a criação da Public Health England (PHE). A PHE deveria estabelecer as diretrizes em âmbito nacional, as quais deveriam ser seguidas novamente pelos governos locais. Esses governos locais também seriam responsáveis por criar os Health and Wellbeing Boards (HWB), que deveriam orientar o trabalho dos governos locais e dos CCGs ao explicitar as necessidades de suas populações em termos de saúde e outras áreas a ela relacionadas. Os profissionais do NHS deveriam receber treinamento mais extenso, ao mesmo tempo em que os controles sobre a qualidade dos serviços deveriam ser aumentados, cabendo aos usuários fiscalizar esse processo por meio de novas instituições, como o Healthwatch (Rivett, 2015).[23]

Importante observar que a competição entre os ofertantes de serviços do setor público e os ofertantes de serviços do setor privado foi fortemente incentivada como uma forma de aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade do NHS. De fato, depois da expansão durante os governos trabalhistas, os contratos firmados entre o setor público e o setor privado para a provisão de serviços de saúde aumentaram rápida e pronunciadamente desde o início do governo de coalizão. Serviços que antes eram prestados exclusivamente pelo setor público passaram a ser prestados por empresas e outras organizações privadas, que eram financiadas com recursos fiscais e operavam sob a marca do NHS. Com isso, foi reforçado o processo por meio do qual o setor privado assumia os serviços mais simples e, portanto, menos custosos, e mantinha com o setor público os serviços mais complexos e, portanto, mais custosos. Com menores receitas, com menos contratos e maiores despesas porque, com serviços mais custosos, os ofertantes do setor público continuaram a enfrentar a deterioração da sua situação financeira.[24]

Em verdade, as reformas levadas a cabo pelo governo de Cameron foram duramente questionadas por vários grupos sociais, desde os usuários até a classe médica, que, entretanto, não foram capazes de evitar que elas fossem aprovadas no parlamento e implementadas a partir de então. Argumentavam que aquele era o mais contundente passo em direção à privatização do sistema de saúde inglês, por meio do progressivo sufocamento dos serviços públicos pelos serviços privados. Sem recursos para a realização de novos investimentos e, portanto, incapaz de competir nas mesmas condições, o setor público seria substituído pelo

23. O governo de coalizão também reformou as agências criadas durante os governos trabalhistas. De fato: *i)* as funções do National Institute for Health and Clinical Excellence foram transferidas para o novo National Institute for Health and Care Excellence; *ii)* as funções da Healthcare Commission foram transferidas para a nova Care Quality Commission; *iii)* as funções do NHS Institute for Innovation and Improvement foram transferidas para o novo NHS Improving Quality; e iv) as funções do National Patient Safety Agency foram transferidas para o NHS England. Além dessas reformas, foi criado o Health Education England, que é responsável pela educação e pelo treinamento constante dos profissionais do NHS.

24. Em 2015, ocorreu a maior terceirização de serviços antes prestados pelo NHS da história: 780 milhões de libras em contratos assinados com empresas e outras organizações privadas que deixaram muito a desejar no que se refere à qualidade dos serviços prestados em outras oportunidades (Campbell, 2015).

setor privado, cuja lógica de operação certamente não é aquela vislumbrada pelos idealizadores do NHS meio século atrás. Como visto, desde meados da década de 1970, as pressões em favor de reformas que se distanciam dos princípios originais do NHS aumentaram consideravelmente. Desde então, foram implementadas reformas que não contribuem para o fortalecimento de um sistema baseado nos princípios de coletivismo, equidade, gratuidade e universalismo, as quais atingiram o seu auge durante o governo de coalização eleito em 2010 em plena crise econômica e social.

Se no discurso oficial a economia de recursos seria feita por meio do aumento da eficiência do sistema, na prática, o que se espera é uma sensível deterioração da qualidade dos serviços prestados, com a redução dos investimentos em infraestrutura e em pessoal. Em muitas regiões do país, a escassez de recursos fez com que esses serviços tivessem de ser suspensos, enquanto em outras esses serviços passaram a apresentar qualidade semelhante àquela dos mais atrasados países desenvolvidos da Europa, como a dos países da Europa Meridional e da Europa Oriental. Diante da deterioração dos serviços prestados pelo NHS, aqueles que podem pagar passaram a recorrer ao sistema privado, pagando pelos procedimentos ou adquirindo planos de saúde no mercado (Gallagher, 2015).[25]

A indignação que prevalece em parte da sociedade inglesa atualmente é reforçada pelo fato de que o principal beneficiado pelas reformas de Cameron não foram os usuários, como prometido, mas as grandes empresas privadas que prestam seus serviços ao NHS. Em tempos difíceis como os atuais, os recursos fluem dos cofres públicos para os cofres privados. A afluência privada dá-se, assim, à custa da esqualidez pública. No processo de negociação política, ou seja, a *politics*, que determina o conteúdo das políticas, isto é, a *policy*, essas empresas privadas que agora prestam serviços para o NHS, após décadas à espreita, parecem finalmente triunfar. De fato, até então, elas sempre exerceram um papel bastante modesto no processo de interação entre grupos sociais que determinam o perfil das políticas públicas que, por sua vez, determinam o perfil do sistema de saúde inglês. Não há expressão maior de uma espécie de "conveniente amnésia" em relação aos princípios sobre os quais foi construída aquela que é, sem dúvida, a mais preciosa "joia da coroa" do sistema de proteção social inglês.

3 ANÁLISE DE DADOS E INDICADORES SELECIONADOS

Nesta seção, são analisados indicadores selecionados sobre os serviços de saúde do Reino Unido, contrastando-os com os dos demais países da OECD. Para cada

25. Símbolo disso, o Trafford General Hospital, que é considerado o primeiro hospital do NHS, uma vez que foi ali que o Aneurin Bevan abriu as portas do novo serviço no dia 5 de julho de 1948, foi obrigado a fechar o seu departamento de acidentes e emergências (A&E department) por falta de recursos no final de 2013, o que sobrecarregou os demais hospitais de Manchester.

um deles, foram calculadas as médias dos indicadores para as décadas de 1980, 1990, 2000 e 2010 – neste último caso, considerando somente o período até 2013. De modo geral, o desempenho do Reino Unido frente aos demais países sugere que as reformas levadas a cabo nas últimas décadas não foram capazes de melhorar o desempenho do seu sistema de saúde da forma esperada por seus idealizadores. De particular importância é o fato de que as consequências desastrosas das reformas implementadas pelo governo de coalizão liderado por David Cameron diante do aprofundamento da crise internacional, em geral, e europeia, em particular, já se fazem notar na maioria dos indicadores considerados.

Como demonstra a tabela 1, a totalidade da população do Reino Unido é coberta pelo sistema de saúde público – o NHS. Há uma parcela não desprezível dessa população que possui planos de saúde, os quais são adquiridos individualmente ou por meio dos empregadores. Após crescer rapidamente durante o governo de Thatcher, inclusive com incentivos do próprio governo, essa parcela permaneceu relativamente estável, em torno de 10% da população, um índice consideravelmente inferior àquele verificado nos demais países da OECD. A aquisição de planos de saúde introduz um elemento de diferenciação importante no que se refere ao acesso aos serviços de saúde, justamente aquilo que a criação do NHS buscou evitar ao oferecer um serviço cujo acesso dependesse apenas da necessidade, e não da capacidade de pagamento. Além disso, ela tende a induzir certa resignação em relação aos serviços prestados pelo setor público, contribuindo para reduzir as pressões em favor da constituição de um NHS bom para todos.

TABELA 1
Cobertura do sistema de saúde da população
(Em %)

	Reino Unido				OECD			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Seguridade e seguro social	100,0	100,0	100,0	100,0	93,6	95,0	93,7	95,4
Seguro privado	-	10,4	11,9	10,8	-	36,9	39,6	42,2

Fonte: OECD.
Elaboração dos autores.

De fato, aqueles que podem pagar recorrem ao setor privado em busca de serviços prestados em melhores condições do que aqueles no setor público, sobretudo no que se refere à possibilidade de escolha do provedor dos serviços (médicos, dentistas, hospitais etc.), ao tempo de espera para o acesso a determinados serviços (exames, consultas, cirurgias etc.) e à qualidade dos serviços prestados (equipamentos, instalações, medicamentos etc.), o que sugere que oferta não é suficiente para atender à demanda pelos serviços no NHS, ao menos não de forma satisfatória. Embora seja consideravelmente inferior à dos demais países

da OECD, a parcela da população que possui planos de saúde no Reino Unido permaneceu relativamente estável, mesmo depois de todas as reformas do sistema levadas a cabo para melhorar a qualidade dos serviços prestados, bem como a despeito da crise internacional, em geral, e europeia, em particular, condições que poderiam exercer um efeito negativo sobre esse indicador.

Tal como previsto desde a sua fundação, o NHS é financiado fundamentalmente por impostos, seguidos por contribuições sociais e por pagamentos dos usuários, como mostra a tabela 2. A maior parte dos impostos incide sobre a renda, os lucros e os ganhos de capital, seguidos por bens e serviços e pela propriedade. Já as contribuições sociais remetem ao sistema anterior à criação do NHS, e a maior parte incide sobre os empregadores, seguida pelos trabalhadores assalariados e autônomos. Por fim, os pagamentos que foram introduzidos depois da criação do NHS são válidos para prescrições, serviços oftalmológicos e odontológicos, são reduzidos e não se aplicam a todos os usuários.[26]

TABELA 2
Fontes de financiamento do NHS
(Em %)

	Reino Unido		
	1990	2000	2010
Impostos	84,3	81,3	81,3
Contribuições sociais	13,0	17,3	17,3
Pagamentos dos usuários	2,7	1,5	1,5

Fonte: Office of Health Economics (OHE) Guide to UK Health and Health Care Statistics.
Elaboração dos autores.

Até a década de 1990, o NHS observou um aumento considerável da importância das contribuições sociais e dos pagamentos dos usuários entre as suas fontes de recursos. Isso foi razão de grande descontentamento, na medida em que significava uma afronta aos princípios originais do sistema, entre eles o de que o sistema deveria ser financiado por impostos. Esse aumento das contribuições sociais e dos pagamentos dos usuários decorreu das reformas levadas a cabo para tentar assegurar a sustentabilidade financeira do NHS, em um contexto em que a expansão dos gastos era cada vez mais necessária para garantir que a oferta fosse compatível com a demanda pelos serviços de saúde. Na década de 2000, as contribuições sociais crescem ainda mais rapidamente, como resultado da estratégia adotada pelo governo trabalhista para financiar a maior expansão dos

26. Em 2010, 47% dos impostos no Reino Unido incidiram sobre renda, lucros e ganhos de capital, 38% sobre bens e serviços, e 15% sobre a propriedade. Além disso, 57% das contribuições sociais no país foram cobradas dos empregadores, 40% dos trabalhadores assalariados e autônomos, e 3% de outras fontes.

gastos públicos em saúde registrados na história do NHS, sem que fosse necessário aumentar os impostos e os pagamentos dos usuários. Essa tendência foi mantida após a chegada dos conservadores ao poder, a despeito da considerável redução de gastos com o sistema de saúde a partir de então.

A tabela 3 demonstra a importância das diferentes fontes de financiamento do gasto total com serviços de saúde. A importância do NHS faz com que a maior parte do gasto com saúde seja financiada pelo setor público no Reino Unido, que responde por mais de 85% do total das fontes de financiamento, muito superior aos demais países da OECD. Entretanto, verifica-se um aumento da importância do setor privado no financiamento do gasto total. E aqui destacam-se os pagamentos realizados não apenas pelos planos de saúde, mas também pelos próprios usuários dos serviços públicos. Parte desses pagamentos se deve ao fato de que alguns serviços prestados pelo setor público são pagos. Como visto, entretanto, esses pagamentos são reduzidos e não se aplicam a todos os usuários. Neste caso, a maior parte desses pagamentos é realizada ao setor privado pelos usuários que não possuem planos de saúde ou pelos que possuem esses planos mas trabalham em um sistema participativo, ou seja, quando os usuários devem arcar com parte dos custos dos serviços de saúde, uma vez que nem todo custo é coberto por esses planos.

TABELA 3
Fontes de financiamento do gasto total com serviços de saúde
(Em%)

	Reino Unido				OECD			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Público	86,8	78,3	85,9	87,2	70,2	71,1	71,5	72,5
Privado	13,2	21,6	20,5	17,6	28,8	29,1	28,5	27,5

Fonte: OECD.
Elaboração dos autores.

A tabela 4, por sua vez, demonstra o comportamento do gasto total com serviços de saúde. O Reino Unido apresentou taxas modestas de crescimento do gasto público, mas em constante expansão, sobretudo a partir da década de 2000. Embora os governos conservadores de Thatcher e Major tenham realizado aumentos expressivos, eles ocorreram de forma pontual e acompanharam os momentos de grandes reformas, em especial a introdução do "quase mercado", em função da política de cortes nos gastos públicos. Já a partir do governo trabalhista de Blair e Brown, esses aumentos ocorreram de forma sistemática. Durante esse período, verificou-se a maior expansão dos gastos públicos em saúde registrados na história do NHS, o que é uma consequência da maior prioridade atribuída aos serviços de saúde, relativamente às demais áreas de atuação do

Estado frente ao elevado *deficit* de recursos do qual padecia o sistema naquela época. Por fim, com o governo de coalizão, os gastos públicos apresentaram as menores taxas de crescimento durante todo o período considerado, em função da política de austeridade adotada pelo governo diante do aprofundamento da crise internacional, em geral, e europeia, em particular, e que teve o NHS como uma de suas principais variáveis de ajuste. As taxas de crescimento foram praticamente nulas no período, a despeito do comprometimento do novo governo em preservar a expansão dos gastos com o sistema durante as eleições (Gallagher, 2015).

TABELA 4
Gasto total com serviços de saúde

	Reino Unido				OECD			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
% do PIB								
Público	4,5	5,0	6,4	7,4	4,6	5,0	5,7	6,4
Privado	0,7	1,0	1,5	1,5	1,8	2,1	2,3	2,4
Taxa de crescimento (%)								
Público	7,2	6,5	8,4	0,5	9,8	7,1	8,1	3,1
Privado	12,8	9,6	6,7	0,3	11,3	9,7	7,9	3,6
Per capita (US$)								
Público	568,2	1.056,0	2.129,5	2.741,1	627,2	998,7	1.757,9	2.434,7
Privado	88,6	220,9	502,6	552,4	232,8	413,9	678,8	889,9

Fonte: OECD.
Elaboração dos autores.

Como resultado desses processos, o gasto público com serviços de saúde do Reino Unido como porcentagem do PIB cresceu significativamente até o final da década de 2000, aproximando-se da média dos países da OECD. Como visto, a importância deste fato não deve ser superestimada, uma vez que esse aumento não foi suficiente para atender às necessidades de recursos do sistema frente ao tamanho e ao perfil da demanda pelos seus serviços. A meta estabelecida pelo governo trabalhista não possuía qualquer fundamento técnico e destinava-se a obter o apoio da opinião pública em um contexto de forte descontentamento com o NHS. Com efeito, o aumento do gasto público com serviços de saúde foi suficiente apenas para reduzir a distância entre a quantidade de recursos efetivamente alocada no sistema e a quantidade de recursos necessários para que o sistema fosse capaz de atender de modo satisfatório à demanda ao longo das últimas décadas. Deve-se observar, ademais, que esse forte crescimento permitiu que o gasto público com serviços de saúde *per capita* também aumentasse no período. Entretanto, ainda que ele seja hoje maior do que a média dos países da OECD, este gasto permanece inferior ao da maioria dos países mais ricos desse grupo, onde ele é hoje raramente inferior a US$ 3 mil.

Interessante observar, além disso, que a importância dos recursos alocados no financiamento do NHS em relação às receitas totais do governo britânico aumentou ininterruptamente desde a criação do sistema, em 1948. Se naquele ano ele respondia por 8% das receitas, em 1990 essa importância era de 12%, em 2000, de 15,2%, e em 2010, de 26%. Esse aumento está intimamente relacionado ao aumento dos gastos públicos com serviços de saúde relativamente às demais áreas de atuação do Estado no Reino Unido a partir da década de 1990 e, principalmente, de 2000.

Evidentemente, no que se refere aos serviços de saúde, não importa apenas quanto dinheiro é gasto, mas também como ele é gasto e que resultados ele produz. No que se refere à forma como o dinheiro é gasto, o Reino Unido aumentou o pessoal prestador destes serviços de forma relativamente lenta, o que pode estar relacionado ao reduzido crescimento do orçamento do NHS. Esse aumento foi maior no caso dos clínicos gerais relativamente aos especialistas e aos enfermeiros. Isso pode ser um reflexo da maior ênfase atribuída pelo governo aos serviços primários. Basta observar que os resultados continuam abaixo dos outros países. Além disso, o número de leitos disponíveis em hospitais diminuiu consideravelmente. Essa é, de fato, uma tendência, na medida em que se tem priorizado os cuidados preventivos, ao invés de curativos, e que novas tecnologias têm reduzido a necessidade de permanência nos hospitais por períodos de tempo mais longos. Mesmo assim, o número de leitos no Reino Unido permaneceu abaixo dos países da OECD.

Por fim, no que se refere às tecnologias médicas, como os equipamentos de tomografia computadorizada e os equipamentos de ressonância magnética, que facilitam o diagnóstico e o tratamento de diversas enfermidades, o Reino Unido também deixa bastante a desejar. Uma grande quantidade de equipamentos certamente não significa que todos que deles necessitarem terão acesso a eles. Eles podem se concentrar nos grupos sociais ou regiões mais prósperas, por exemplo. Mas uma quantidade reduzida pode significar grandes dificuldades, como longas listas de espera para a realização dos exames. No caso do Reino Unido, a importância desses equipamentos não apenas aumentou muito lentamente, como a sua proporção é muito baixa relativamente aos demais países da OECD. Esse processo certamente foi agravado diante dos cortes realizados pelo governo de coalizão após a crise, que inviabilizaram novos gastos não apenas com pessoal mas também com a expansão e modernização da infraestrutura existente (tabela 5).[27]

27. É importante observar que os dados sobre tomografia computadorizada no Reino Unido referem-se apenas ao setor público, enquanto nos demais países esses dados referem-se também ao setor privado. Embora isso possa explicar parte da reduzida quantidade desses equipamentos no caso britânico, não se deve ignorar o fato de que a importância do setor público como provedor dos serviços é maior do que na maioria dos outros países, e de que existem evidências de que os gastos com essas tecnologias são menores no Reino Unido do que no resto do mundo (Martin, 2014).

TABELA 5
Infraestrutura e pessoal relacionados aos serviços de saúde

	Reino Unido				OECD			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Clínicos gerais (por 1 mil)	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0
Especialistas (por 1 mil)	-	-	1,6	1,9	0,8	1,3	1,7	1,9
Enfermeiros (por 1 mil)	-	-	9,7	8,6	7,9	7,3	8,5	9,5
Leitos hospitalares (por 1 mil)	-	-	3,7	2,8	8,2	6,2	5,4	5,0
Tomografia computadorizada (por 100 mil)	-	-	7,0	7,4	5,5	14,4	17,8	21,6
Ressonância magnética (por 100 mil)	-	-	5,4	5,9	0,3	3,6	8,3	12,3

Fonte: OECD.
Elaboração dos autores.

Já no que se refere aos resultados produzidos pelo dinheiro investido em serviços de saúde, é evidente uma melhora nas condições de saúde dos britânicos, como demonstra a tabela 6. É importante registrar que esses indicadores são afetados por um conjunto de fatores que não se limitam às características dos sistemas de saúde, estando relacionados também a outros fatores econômicos e sociais. Mas, considerando que estes sistemas também possuem um importante papel a cumprir nesse processo, é realmente notável que a expectativa de vida no Reino Unido é uma das mais elevadas entre os países da OECD. Ele também possui uma das menores taxas de mortalidade da organização. Entre as principais causas de morte em todo o mundo, o Reino Unido saiu-se melhor que os outros países no que se refere à taxa de mortalidade por enfermidades cardiovasculares, que incluem infartos e derrames, mas saiu-se pior do que eles no que se refere à taxa de mortalidade por câncer. Todas elas são enfermidades cuja letalidade está relacionada não apenas ao cuidado curativo, com a melhora dos tratamentos disponíveis, mas também ao cuidado preventivo, por meio da mudança de hábitos e exames regulares, por exemplo. Por fim, a proporção de crianças que falecem antes de completar um ano de idade está relacionada não apenas ao cuidado com as crianças depois do nascimento, mas também antes, por meio do acompanhamento da gestação. Também aqui os resultados do Reino Unido melhoraram consideravelmente nos últimos anos relativamente aos demais países da OECD, mas eles permanecem maiores que os dos países mais ricos da organização, onde é hoje raramente superior a três falecimentos para cada mil nascidos vivos.

Assim, o desempenho do Reino Unido sugere que o NHS contribuiu de forma decisiva para a expressiva melhora das condições de saúde dos britânicos, ao oferecer um serviço universal e, em grande medida, gratuito, por meio da ênfase cada vez maior em cuidados preventivos, ao invés de cuidados curativos, e dos investimentos em infraestrutura e em pessoal, sobretudo a partir da década de 2000. Entretanto, esses investimentos ainda não são suficientes para atender

à demanda existente pelos serviços de saúde naquele país, de modo que há ainda muito a ser feito. Essa tendência deverá manter-se nos próximos anos em função da redução realizada pelo governo de coalização no orçamento do sistema de saúde a partir de 2010.

TABELA 6
Condições de saúde da população

	Reino Unido				OECD			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Expectativa de vida (anos)	74,5	76,7	79,0	80,9	73,6	75,7	78,3	80,1
Taxa de mortalidade (por 100 mil)	1.255,9	1.077,5	898,8	775,0	1.289,4	1.138,8	935,3	816,5
Câncer (por 100 mil)	282,9	269,9	245,0	230,0	250,6	249,8	230,5	211,1
Infarto (por 100 mil)	222,4	147,6	68,6	40,6	132,9	105,5	67,3	47,8
Derrame (por 100 mil)	159,6	119,3	89,3	57,8	169,1	136,0	94,6	58,8
Taxa de mortalidade infantil (por 1 mil)	10,0	6,4	5,0	4,1	12,4	8,2	5,5	4,1

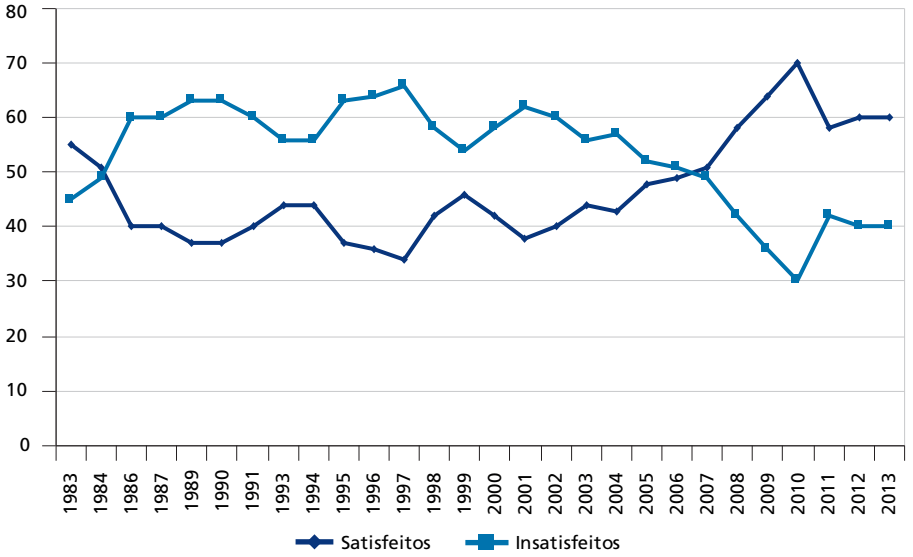
Fonte: OECD.
Elaboração dos autores.

Finalmente, o gráfico 1 mostra o grau de satisfação dos usuários em relação aos serviços prestados pelo NHS. As reformas implementadas na década de 1980 encontraram forte oposição em diversos grupos sociais, o que se refletiu na forte queda da satisfação com os serviços, que caiu de 55% para 35% entre o início e o final da década. A satisfação dos usuários apenas voltou a aumentar de forma consistente a partir da década de 2000, com as reformas levadas a cabo pelo governo trabalhista e os aumentos históricos de recursos destinados ao financiamento do sistema, passando de 40% para 70% entre o início e o final da década. A chegada do governo de coalizão e a sua resposta à crise internacional encerraram o otimismo, com a maior e mais rápida queda da satisfação dos usuários com os serviços prestados pelo NHS até então registrada.[28]

A despeito de suas limitações, o NHS foi declarado o melhor sistema de saúde do mundo por um painel de especialistas em 2013, que o consideraram mais eficiente, eficaz e efetivo que em outros países que gastam muito mais em serviços de saúde. Segundo a mais conceituada avaliação desses sistemas, baseada não apenas nos indicadores usuais, mas também em pesquisas com usuários e profissionais desses sistemas, o NHS destaca-se por assegurar os melhores serviços ao menor custo e ao maior número de pessoas entre os países avaliados (Davis *et al.*, 2014).

28. Interessante observar que pesquisas realizadas neste contexto pela instituição britânica Yougov mostram o interesse dos britânicos em manter o NHS como um serviço prestado pelo setor público entre todos os setores pesquisados. Enquanto 84% dos britânicos gostariam de assegurar que o serviço fosse nacionalizado e provido pelo setor público, apenas 7% deles gostariam que ele fosse privatizado e provido pelo setor privado. Isso reflete a preocupação dos usuários com o recente avanço do processo de privatização do sistema de saúde britânico.

GRÁFICO 1
Satisfação dos usuários com o NHS
(Em %)



Fonte: British Social Attitudes.
Elaboração dos autores.

4 CONCLUSÃO

O NHS, o sistema público, universal e, em grande medida, gratuito do Reino Unido, fundamenta-se no entendimento de que todos, na condição de seres humanos sujeitos a infortúnios por forças muito além de seu controle, devem ter a sua dignidade protegida por meio do atendimento de suas necessidades fundamentais como um direito reconhecido e garantido pelo Estado. Arranjos mais solidários deste porte tendem a ser mais prováveis e resilientes em sociedades menos heterogêneas, uma vez que, neste caso, seus benefícios e custos se distribuem de forma menos assimétrica entre os diferentes grupos sociais que a compõem. Uma vez que este não é o caso da sociedade inglesa, o seu surgimento somente foi possível em circunstâncias históricas excepcionais, em que prevaleceu o "espírito de Dunquerque". Tão logo elas se foram, iniciou-se o processo de reforma deste arranjo. A tentativa de infiltrar no NHS a lógica do mercado e de transformá-lo em uma fonte de "ovos de ouro" das grandes empresas não foi capaz de melhorar consideravelmente o desempenho do sistema, na medida em que a oferta não foi capaz de atender à demanda pelos serviços de saúde. Isso se tornou ainda mais evidente depois da deflagração da crise internacional em 2008, em geral, e europeia, em particular, quando o novo governo de coalizão adotou rigorosas

medidas de austeridade que implicaram a redução dos recursos disponíveis para a realização de novos investimentos em pessoal e em infraestrutura.

Sem dúvida, há um lugar especial para o NHS na sociedade britânica, em geral, e na inglesa, em particular. Mantê-lo aí, entretanto, pressupõe proteger o seu verdadeiro significado. Em uma de suas últimas palestras, Titmuss (1974) expressou seu orgulho e admiração pelo feito dos ingleses no pós-guerra, e compartilhou a sua própria experiência. Enquanto aguardava as sessões de radioterapia em uma antessala no Westminster Hospital, a companhia diária de um jovem emigrante lhe chamava a atenção:

> seu horário era o mesmo que o meu para a radioterapia – 10 horas, todos os dias. Às vezes, ele entrava na Theratron Room primeiro; às vezes, eu entrava. O que determinava a espera eram simplesmente os azares do trânsito de Londres – não raça, religião, cor ou classe (Titmuss, 1974, tradução nossa).

REFERÊNCIAS

ABERCROMBIE, N. *et al.* **Contemporary British society**. Cambridge: Polity Press, 2000.

ADDISON, P.; JONES, H. **A companion to contemporary Britain**: 1939-2000. New Jersey: John Wiley and Sons, 2005. 604 p.

ALLSOP, J. **Health policy and the national health service**. London: Longman, 1984.

ARRETCHE, M. T. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências**, Rio de Janeiro, n. 39, 1995.

BALDWIN, P. **The politics of social solidarity**: class bases of the European welfare state: 1875-1975. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BELLUZZO, L. G. M. **Ensaios sobre o capitalismo no século XX**. Campinas: Editora da Unesp; Unicamp/IE, 2004.

BEVAN, A. **In place of fear**. Londres: Kessinger Publishing, 2007. 224 p.

BEVERIDGE, W. Report on social insurance and allied services. **Socialist Health Association**, 26 nov. 1942. Disponível em: <http://www.sochealth.co.uk/resources/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/>.

BLAIR, T.; SCHRÖDER, G. **Europe**: the third way. Londres: Labour Party, 1998. (Working Document, n. 2).

BLANK, R.; BURAU, V. **Comparative health policy**. 2nd ed. New York: Palgrave MacMillan, 2007.

BOYLE, S. Health systems in transition. **Health System Review**, v. 13, n. 1, p. 1-486, 2011.

CAMPBELL, D. NHS agrees largest-ever privatisation deal to tackle backlog. **The Guardian**, Londres, 12 Mar. 2015.

CARRIER, J.; KENDALL, I. **Health and the National Health Service**. 2nd ed. Abingdon: Routledge, 2016.

DAVIS, K. *et al.* **Mirror, mirror on the wall**: how the performance of the U.S. health care system compares internationally. Nova York: Commonwealth Fund, 2014.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. *In*: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

_____. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: Unicamp/NEPP, 2009. (Caderno de Pesquisa, n. 82).

FLINDERS, M.; GAMBLE, A.; HAY, C. **The Oxford handbook of British politics**. Oxford: Oxford University Press, 2011. 1002 p.

FREEMAN, R. **The politics of health in Europe**. Manchester: Manchester University Press, 2000.

FREEMAN, R.; ROTHGANG, H. Health. *In*: CASTLES, F. (Ed.). **The Oxford handbook of the welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GALLAGHER, P. NHS: UK now has one of the worst healthcare systems in the developed world, according to OECD report. **The Independent**, London, 4 nov. 2015.

GRIFFITHS, R. Griffiths report on NHS. **Socialist Health Association**, 6 out. 1983. Disponível em: <http://www.sochealth.co.uk/resources /national-health-service/griffiths-report-october-1983/>.

HAM, C. **Health policy in Britain**: the politics and organisation of the National Health Service. 5th ed. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

KLEIN, R. **The new politics of the National Health Service**: from creation to reinvention. 7th ed. Oxon: Radcliffe Publishing, 2013.

LEICHTER, H. M. **A comparative approach to policy analysis**: health care policy in four nations. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

MARTIN, D. Deadly shortage of cancer scanners that shames UK: Britain has fewer MRI machines than almost any other western country. **Daily Mail**, 25 jun. 2014.

MINISTRY OF HEALTH. A National Health Service. **Socialist Health Association**, 26 Mar. 1944. Disponível em: <http://www.sochealth.co.uk/resources/national-health-service/the-sma-and-the-foundation-of-the-national-health-service-dr-leslie-hilliard-1980/a-national-health-service/>.

MOHAN, J. **A national health service?** The restructuring of health care in Britain since 1979. Basingstoke: Macmillan, 1995.

MYLES, J.; QUADAGNO, J. Political theories of the welfare state. **Social Service Review**, v. 76, n. 1, p. 34-57, 2002.

NOGUEIRA, M. A. Políticas de saúde. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

OBELKEVICH, J.; CATTERALL, P. **Understanding post-war British society**. London: Routledge, 1994. 228 p.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Financing and delivering health care: a comparative analysis of OECD countries. **Social Policy Studies**, Paris, v. 17, n. 4, 1987.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1944.

POWELL, M. A. **Evaluating the National Health Service**. Buckingham: Open University Press, 1997.

RIVETT, G. **National Health Service history**. [s.l.]: [s.n.]: July 2015. Disponível em: <www.nhshistory.net>. Acesso em: dez. 2016.

SMITH, P.; GODDARD, M. **The English National Health Service**: an economic health check. United Kingdom: OECD, 2009. (OECD Economic Department Working Papers, n. 716).

STEVENSON, J. **British society**: 1914-1945. Harmondsworth: Penguin Books, 1984. 503 p.

THANE, P. The working class and state 'welfare' in Britain 1880-1914. *In*: GLADSTONE, D. (Org.). **Before Beveridge**: welfare before the welfare state. London: Civitas, 1999.

TITMUSS, R. **Social policy**: an introduction. Nova York: Pantheon Books, 1974.

WEBSTER, C. **The national health service**: a political history. Toronto: Oxford University Press, 2002.

ANGOLA: COMO MALDIÇÃO?

David Sogge[1]

Existe uma hipótese de que os países ricos em recursos estão condenados à desordem política e ao desenvolvimento atrofiado, devido às elites domésticas e à sua insaciável busca de proveitos econômicos. Esta tese de "maldição dos recursos" persiste, apesar de dúvidas crescentes entre os estudiosos de que a tese oferece explicações adequadas. Com Angola como caso central, este artigo discute a tese e seus debates. Apesar de uma plausibilidade inicial, a tese de "maldição" explica o caso angolano de forma inadequada. Melhores explicações sobre as aflições do país podem ser construídas por meio da análise da economia política do país ao longo do tempo, especialmente a sua trajetória historicamente extravertida, sem desenvolvimento. Os remédios devem ser buscados globalmente se os incentivos que afetem as elites forem mudados.

Palavras-chave: maldição de recursos; busca de renda; indústrias de hidrocarbonetos; governança global.

ANGOLA: WHOSE CURSE?

Resource-rich countries are said to be doomed to political misrule and stunted development because of domestic elites and their insatiable rent-seeking. This 'resource curse' thesis persists despite years of rising scholarly doubts that it offers adequate explanations. With Angola as its centrepiece, this article discusses the thesis and debates about it. Despite an initial plausibility, the 'curse' thesis explains the Angolan case inadequately. Better explanations of the country's afflictions may be built by analysing the country's political economy over time, especially its historically extraverted, growth-without-development pathway. Remedies must be sought globally if incentives affecting elites are to change.

Keywords: resource curse; rent-seeking; hydrocarbon industries; global governance.

ANGOLA: CUÁN MALDICIÓN?

Hay una hipótesis de que los países ricos en recursos están condenados al desorden político y al desarrollo atrofiado debido a las élites domésticas ya su insaciable búsqueda de ingresos económicos. Esta tesis de "maldición de los recursos" persiste a pesar de dudas crecientes entre los estudiosos que la tesis ofrece explicaciones adecuadas. Con Angola como caso central, este artículo discute la tesis y los debates sobre ello. A pesar de una plausibilidad inicial, la tesis de "maldición" explica el caso angolano de forma inadecuada. Las explicaciones sobre las aflicciones del país pueden ser construidas a través del análisis de la economía política del país a lo largo del tiempo, especialmente su trayectoria históricamente extravertida, sin desarrollo. Los remedios deben ser buscados globalmente si los incentivos que afecten a las élites sean a ser cambiados.

Palabras clave: maldición de recursos; búsqueda de renta; industrias de hidrocarburos; gobernanza global.

JEL: F23; F54; F63; N57; Q32; Q34.

1. Independent scholar associated with the Transnational Institute, Amsterdam. *E-mail:*<dsogge[at]antenna.nl>.

1 INTRODUCTION

To what extent can the preponderance of oil explain Angola's troubled politics and non-inclusive development? It has been widely asserted that oil rents serve to worsen growth, unleash destructive conflict, weaken state responsiveness to citizens and otherwise lower the quality and legitimacy of government. Accompanying the 'curse' is a pervading sense of doom: 'Abandon all hope – You Who Enter Here'.

How adequately does this thesis explain today's Angola? This article approaches that question first by locating the Angolan case[2] in historical contexts of extraversion and extraction, then by offering comparative findings on the 'curse' thesis itself. It concludes with a discussion of potential remedies.

Economies like Angola's have long been oriented outward. Their infrastructure, commercial circuits and legal systems were designed mainly to promote outflows of raw materials, rents and tax, as well as to facilitate inflows of investments, products and services. Serving consumers abroad, such systems have distorting effects. Mining enclaves and port cities have prospered while towns and infrastructure serving agrarian circuits remain stunted. Financial accumulation has taken place largely abroad, while inward reinvestments for growth and for healthier, higher-skilled populations beyond narrow enclaves have been limited. The extractives-for-export model has been celebrated as the basis for prosperity. Yet in most countries pursuing that model, prosperity is only for the lucky few – and even for them a life of comfort may not be guaranteed. For the extract-and-consume model is unsustainable, if depletion of non-renewable resources and failure to re-invest are taken into account (World Bank, 2011, p. 18-20). Nor does the model factor in further price declines and risks that oil reserves will stay in the ground and become 'stranded assets'. Yet most sub-Saharan African economies captive to resource-dependence continue moving down that risky, growth-without-development pathway.

Globally, the impact of fossil fuels is difficult to overstate. Oil has been 'hardwired' into economic life on the planet, where it enjoys primacy over other energy sources. Posing fewer risks to elite power than coal, oil gained pre-eminence through political engineering. As the British political scientist Timothy Mitchell (2011) has shown, the large workforces of the coal industry raised pressures for democracy and equitable welfare. Mineworkers and allies such as dockworkers were organized and often militant, demanding public systems of

2. For reasons of space, this article does not offer basic background information on today's Angola. A good source of such information is a recent report by the Mo Ibrahim Foundation (2017, p. 18-23). It presents a wide range of indicators by which Angola's performance in political, economic and human development terms may be compared with the performances of all other African countries, over the period 2000-2015.

social protection and redistribution. By contrast, oil industry workforces are far smaller and seldom prone to collective action. Influenced by the oil industry and mindful of sheikdoms and their other client regimes, Western political classes promoted petroleum and allied industries such as road transport and plastics. Meanwhile, from Iran to Venezuela, nationalists and radicals who challenged oil interests could expect destabilization, even low-intensity warfare, supported by Western powers.

Beyond military protection, Western governments have subsidized the oil industry through regulatory and tax advantages. Regulators have routinely allowed oil interests to manipulate scarcity, thereby enabling them and their colluding national elites to accumulate rents. Those interests have skillfully used what Mitchell terms 'sabotage', that is, deliberate curbs on efficiency. They have marshaled lawyers, accountants and politicians to create formidable legal shields that make such 'market failure' possible and profitable. They have gained from toothless regulation of crude oil markets in which price manipulation is routine (Cook, 2012). Oil and gas companies protect their legitimate profits and their rents by channeling them through secrecy jurisdictions ('tax havens') authorized and indeed competitively promoted by rich country governments (see http://www.taxjustice.net/). Those takings usually exceed licensing and tax revenues gained by treasuries of producer states (Pak, 2012; Africa Progress Panel, 2013, p. 55-60). Nevertheless oil revenues largely exempt these 'rentier states' from the difficult political matter of developing reciprocal relations with citizens at large, as producers and taxpayers. Rentier behaviours by elites are rational responses to wealth, status and power incentives[3] at play globally, with the topmost rentiers based in New York, London and other privileged jurisdictions.

When the industry began pumping oil along the Gulf of Guinea in the late 1950s, its privileges and political reflexes were well-established. As colonial rule drew to a close, oil was to be a servant, not a master. With oil revenues, hopes grew that self-rule would usher in a new age of development centering on domestic investment and public services for all. Some oil-rich states in Latin America and Asia did pursue that 'onshore' path. But in most of post-colonial Africa, both oil and its rents have continued to flow offshore. Rather than fulfill nationalism's promise of self-generated, broadly-shared growth and responsive governance, the oil industry and an allied global legal and financial system have reinforced and expanded old patterns. A major historian of Africa has summed things up as follows:

3. Incentives are of crucial importance. In a summary of results from large programme of research into Africa's development prospects, the following statement stands out: "Our single most important message is that development outcomes in poor countries depend fundamentally on the political incentives facing political elites and leaders" (Booth and Therkildsen, 2012, p. 3).

> With so few linkages to the domestic economy, oil production represented the extreme of what troubled African economies anyway: extroversion, a relationship between outside corporations and a state elite that guarded the interface between national resources and world markets. The revenue could of course have been used to diversify productive resources, but it was more likely used in symbolically important projects. (Cooper, 2002, p. 105).

Here the writer alludes to a political stance adopted by post-colonial elites, the strategy of *extraversion*. It is a stance of active engagement with outsiders, joining their 'clubs' and talking their 'talk'. This is not a stance of victimization, as some dependency theorists portray it, but a matter of shrewd calculation. To maximize rents and other benefits, African leaders strike deals with global players: extractive corporations, lawyers and accountants trading in offshore secrecy services, dealers in bonds and derivatives, aid donors, security officials, narco-traffickers and arms merchants. Hence extraversion implies allegiances abroad, as well as at home.

2 PROBING THE RESOURCE CURSE

The resource curse thesis (Stevens, 2015) rests on a number of inter-related claims. These have met critical scrutiny, yielding pointers that may be briefly summarised as follows.

2.1 On economic growth and development

The original argument focused on harm to domestic economies. Resource-abundant countries tend to show, in the longer term, slower growth than resource-scarce countries. Explanations of this 'paradox of plenty' are usually confined to the present day and to territorial levels, where blame falls on domestic elites. Historical and transnational factors are downplayed or forgotten altogether. However, those omissions can be fatal for the standard version of the 'curse' thesis. Recent econometric analysis demonstrates that global market forces – especially swings in terms of trade – seriously impede sustained economic growth. Instability, unpredictability and heightened risk discourage pursuit of long-term strategies and investment. Indeed, "the quintessence of the natural resource curse is macroeconomic volatility" (Ploeg and Poelhekke, 2010), a finding supported by others (*e.g.*, Cavalcanti *et al.*, 2015). That instability is often "aided by international banks that rush in when commodity prices are high and rush out in the downturns (reflecting the time-honored principle that bankers lend only to those who do not need their money)" (Stiglitz, 2012). The poorer the resource-exporting country, the stronger the impact of volatility. Resource dependence is self-reinforcing: where oil generates most export earnings, tendencies to diversify into non-oil sectors are weak (Klein, 2010). Moreover, oil rents tend routinely to pour into tax havens, with volumes increasing

at the first sign of domestic trouble (Andersen *et al.*, 2017), a fact consistent with the finding that volatile and unpredictable spending-power is a major source of harm.

2.2 On conflict

Claims to sub-soil resources are often said to trigger conflict. "The very presence of oil" according to one pundit, "turns citizens into thugs and pushes nations backward into chaos" (Shlaes, 2004). Yet careful research (*e.g.*, Cotet and Tsui, 2013) finds no strong evidence that oil detonates political violence. This may be explained by elites' astute use of oil rents to create a 'rentier peace' (Basedau and Lay, 2009). They neutralize rivals through repression on the one hand and patronage and 'elite pacts' on the other, thereby offsetting risks of political violence (LeBillon, 2013). Through their skilful deployment of petroleum rents, centralised 'petrocratic' regimes tend to survive longer and enjoy more stability than those lacking such rents (Wright, Frantz and Geddes, 2013; see also Bodea, 2012). Upheaval and violence are not inescapable fates of oil-rich countries.

A more plausible account of causal relations between oil and disorder runs in the other direction, that is, conflict pushes countries into oil dependence. Wars tend to drive out other economic activity, leaving oil exports as the only source of hard currency. Elites seeking to undermine rivals whose support stems from other modes of accumulation, such as agriculture, will try to discourage or destroy those modes of accumulation. Such strategies are consistent with the notion of 'petro-aggression', whereby an oil-rich state becomes a target of military intervention from abroad or itself becomes an aggressor (Colgan, 2013). The age of imperial rivalries saw a lot of armed intervention to secure resources, and those impulses have never disappeared. As former US central banker and Washington DC insider Alan Greenspan wrote in his memoirs, "I am saddened that it is politically inconvenient to acknowledge what everyone knows: the Iraq war is largely about oil" (Greenspan, 2007, p. 463).

2.3 On basic public goods and 'human development'

Do elites routinely gobble up resource rents and deny public goods to the population at large? That is certainly plausible, but as a generalization it may be exaggerated. On average, relatively more people in resource-rich countries become literate and live longer than in comparable resource-poor countries (Kennedy and Tiede, 2013; Smith, 2015). Such facts reinforce arguments for 'progressive extractivism', advocated especially by redistributive governments such as in Bolivia and Ecuador. Those positive outcomes may depend on ownership. In sub-Saharan African countries where extractive industries (such as diamonds) are publicly owned, governments invest in public goods to a greater extent than countries where extractive industry is in private hands (Schneider *et al.*, 2013). In Brazil,

however, oil revenue windfalls largely failed to improve living standards at local levels, probably because of corruption (Caselli and Michaels, 2013).

2.4 On 'good governance' and democracy

Do petroleum rents inevitably produce weak states and undemocratic politics? On that issue, the resource curse thesis has suffered its own volatility in the marketplace of ideas. In 2006 the American pundit Thomas Friedman proclaimed as his 'first law of petro-politics' that in oil-rich non-Western states, political liberties vary inversely with the price of crude oil. That proposition circulated widely, but when closely examined (Wacziarg, 2012) it was shown to have no factual basis. Nevertheless, petroleum dependence does correlate with autocratic governance. Cross national studies (*e.g.*, Anthonsen *et al.*, 2012) show that the greater a state's reliance on resource rents, the worse its record in corruption, bureaucratic quality and impartiality of the judiciary. Government revenues from public taxation tend to fall as oil rents rise (*e.g.*, Thomas and Treviño, 2013). These findings suggest that oil rent dependence frustrates state-society reciprocity and negates accountability to citizens.

Yet recent research suggests that 'petrocracy' is not inevitable. One study compares countries' politics before and after they became resource-dependent, and makes further comparisons with countries not dependent on resources. It finds no significant common pattern of political change and concludes: "Our results indicate that oil and mineral reliance does not undermine democracy, preclude democratization, or protract democratic transitions" (Haber and Menaldo, 2011). In response, major defenders of the 'resource curse' paradigm Andersen and Ross (2013) have agreed that autocracy and resource dependence were indeed unrelated for most of the 20th century. However from 1980 onward, with oil rents passing through the hands of politicians in already weak institutional settings, and global financial secrecy services expanding massively, moves toward democracy have suffered setbacks. But this leaves still largely unexplained why oil tends to become a malediction.

Most studies of the resource curse limit themselves to the post-colony. That truncated perspective ignores ways by which countries were organised and inserted into world systems under colonialism. Such omissions are striking given a scholarly consensus (*e.g.*, Torres *et al.,* 2013) that institutions – norms, rules and means of their enforcement – are decisive. In much of Africa the scope and quality of those institutions are low. Both public and private bodies remain crippled by norms of autocracy, by weak capacities inherited from the colonial order, and by continuing subordination to external forces. An overview of the 'anthropology of extraction' (Gilberthorpe and Rajak, 2016) presents evidence that resource

extraction's effects are historically contingent, being shaped by human agency and socio-cultural patterns.

Emerging from this debate is a more nuanced view (*e.g.*, Di John, 2011; Morrison, 2013) that a 'resource curse' is not an inescapable fate, but set of phenomena shaped by specific historical circumstances. Some scholars (*e.g.*, Jones, 2008) have indeed concluded that resource wealth in itself is not the primary driver of change. Rather, resource wealth tends to reinforce other mechanisms. The extent of that reinforcement, according to Bebbington, "is deemed to depend on the quality of macroeconomic management, on whether a fiscal social contract exists or not, on degrees of transparency, and on the overall quality of governance… This convergence on institutions, however, begs other questions: How can the institutional arrangements governing extraction at any one point in time be explained?" Most institutional arrangements express power relations with long histories. History is not destiny, and explanations based only on path dependence can lead to circular reasoning. Nevertheless an "emphasis on history does recognize path dependent *tendencies* whose change requires particularly significant forms of agency (or serendipity)" (Bebbington, 2013, p. 21).

3 ISSUES LEFT UNADDRESSED

There are further reasons to look beyond the reductionist view of the 'curse' as an inevitability. Among its further blind spots are the following.

1) *Restricted scope*. Most resource curse analyses confine themselves to territorial levels. Yet resource extraction companies always operate at global levels. Their success stems from combining private and public powers of technique, finance and military force transnationally. By neglecting such vital facts, the conventional resource curse thesis misses upstream drivers of mal-governance. There is no lack of evidence of corruption, misallocation of investible resources, environmental damage, militarization – faults routinely ascribed to elites in non-Western lands – stemming from acts and omissions by the petroleum industry itself. Some African governments barely control the companies on their territories, lacking key information over actual output and costs. Negotiations about concessions, licenses and profit-sharing thus become lopsided. An IMF team (Katz *et al.*, 2004) found that the typical African government along the Gulf of Guinea fails to gain about half the value of oil actually exported. A World Bank study (McPherson and MacSearraigh, 2007) presents a long list of oil industry practices that serve to corrupt national politics and governments. Yet despite such knowledge, the World Bank Group continues serving

foreign extractive companies. A recent internal evaluation concludes that the Bank Group works hard to make regulatory systems of resource-dependent governments attractive to foreign investors, while at the same time it largely ignores those governments' needs "to accurately value, negotiate, and award resource contracts" (IEG, 2014, p. 42).

2) *Neglect of neoliberal policies*. Since around 1980, most African governments have faced pressures to adopt market fundamentalist policies preferred by global (especially financial) capitalism. These policies include fiscal austerity, privatization and relaxation of control over inflows and outflows. Negative impacts of these policies – slower growth, polarized income distribution, exposure to volatile market forces, weakened state-society relations – are today acknowledged, even in official publications of the OECD.[4] Because these policies were applied also in resource-dependent countries, they have helped create conditions commonly blamed on the resource curse alone. Yet with few exceptions (*e.g.*, Hailu and Weeks, 2011) researchers have paid little attention to the coincidence of oil rents and neoliberal austerity policies.

3) *Shortcomings of data and 'stylized facts'*. Data on African economic output and trade are notoriously unreliable. Many of the 'stylized facts' about the quality of governance are based on expert opinion, which can be arbitrary; Freedom House's corruption scores tend toward pessimism while those from the World Bank tend toward optimism. Valid data on resource rents are scarce and of poor quality; incentives to manipulate information are continually at play in extractive industries. A study published by the Swiss National Bank (Sauré, 2010) points to producers' routine exaggeration of oil reserves: "overreporting is rational, credible, and cheap."

4 ANGOLA'S DEVELOPMENT MODEL

Angola's oil exports increased in value from around US$350 per capita in 2000 to around US$3,000 in 2011, but the benefits have been directed towards the privileged few (Africa Progress Panel, 2013, p.68).

From the dawn of the modern world system in the sixteenth century, outside actors in pursuit of Angola's riches have shaped its political economy.

4. A report for the OECD on factors influencing conflict and fragility cites as "Global Factor 1. Economic liberalisation policies and measures, which have a high likelihood of introducing significant uncertainties, increasing inequality and financial/fiscal risks" (DCD-DAC, 2012, p. 3).

Initially those actors wanted only the labour power of slaves; later they sought profit onshore from its agrarian commodities; today they seek chiefly its mineral wealth, most of it extracted offshore. Angola has faced wave upon wave of external forces – the slave trade serving modes of accumulation in Brazil, military expeditions, plantation owners, colonial/settler/ecclesiastical overlords, backers of rival nationalist groups and later 'the international community' of bankers, donors and direct investors. Often with violence, these forces helped channel Angolan resources into global circuits. This servitor, enclave-centred model has regularly exposed the economy to instability. Nineteenth century Angola saw cotton and rubber booms and busts. Even greater volatility followed in the twentieth century as revenues from diamonds, sisal, iron ore and coffee expanded and then collapsed. Developmental impacts of these booms and busts were limited, however, by the fact that re-investment in Angola was weak; with the partial exception of coffee revenues pumped into urban construction and some industries, accumulation took place largely abroad.

Post-colonial Angola shows many signs of continuity from the colonial period. Both epochs have seen:

- a political economy that redistributes wealth upward and outward, with production and circulation serving chiefly investors and consumers abroad;
- dominant *rentier* classes that are located abroad, with a substratum of owners and managers resident in the country (Guerra, 1985); even today, key activities depend largely on expatriate skilled labour (Soares de Oliveira, 2015);
- state supervision of investments and trade, with close association between senior officials and externally-anchored companies, permitting the quiet export of licit and illicit rents, mostly to North Atlantic economic and political interests;
- a militarized/securitized state, with foreign diplomatic and military protection led by the United States, long a main destination for Angola's exports and its financial surpluses;
- administrative and business institutions of uneven strengths, with private and public security forces and political patronage serving as instruments of social control;
- most members of Angola's populace are treated more as subjects than as citizens; and

- limited state provision of basic social services for the lower-income majority; private health and education for high-income strata.

Of course many things set today's political economy apart from yesterday's, not least of which are self-rule and formal sovereignty. Yet politics continue to be managed from the top down, in the service of foreign as well as domestic elites. An informal social hierarchy remains intact, with Luanda's creole elite and well-paid foreign managers and technicians at the top and rural farmers and herders at the bottom. Elections take place, but spaces for real political contestation are lacking. However, post-colonial Angola has seen major discontinuities. Perhaps the most important has been the collapse in demand for labour. In contrast to the colonial economy, which depended on a vast low-skilled workforce, today's development model hardly requires such workers. Hence most Angolans have few economic options apart from informal, precarious activities. State agencies are today more active in peripheral places, reflecting expanded 'state-making' (Soares de Oliveira, 2013), yet an inclusive and coherent development strategy is not detectable.

Oil prices having fallen abruptly since mid-2014, Angola is today in yet another downswing. It follows a feverish ten-year upswing that boosted optimism among various social strata, especially salaried workers. Historically, such reversals of fortune are known to set the stage for severe unrest, if not revolution (Davies, 1962). In highly unequal and communication-intensive urban environments like Angola's, turbulence can be expected despite well-lubricated machinery of repression and a carefully managed leadership transition.

4.1 Does the resource curse thesis fit the Angolan case?

In light of the foregoing discussion, Angola's case can be assessed as an example of the resource curse thesis. The assessment indicates that, as a robust interpretation of Angolan politics and development, the thesis falls short in several respects.

First, the evidence of the adverse impact of resource dependence on government institutions is mixed. Long before oil rents began to flow, Angola's public institutions were weak, corrupted and unresponsive to the public. Later, as agrarian and other onshore revenue sources collapsed and foreign-backed military pressures mounted, Angola's post-colonial leadership moved to create or shore up two key institutions: armed forces with considerable discipline and fighting capacities and a state-owned, professionally-managed holding company, Sonangol (Soares de Oliveira, 2007). Other state institutions, particularly those tasked with meeting socio-economic needs and providing the basis for a social contract, had lower priority. Formal political institutions show little public accountability, but they continue to extend state-party power, making use of patronage, elite pacts and coercion. The Angolan state has pacified the country, but not on terms of

the "liberal peace" that donors claim to prefer in post-conflict settings (Soares de Oliveira, 2011). Angola's case illustrates the thesis that resource wealth can stabilize institutions, albeit from the top down.

Second, contrary to conventional versions of the thesis that begin with mal-governance and end in war, Angola's recent history is consistent with the causal chain running along lines of: war → resource dependence → mal-governance. Indeed Angola is an example of Cold War of 'petro-aggression', later illustrated by Western interventions in Iraq and Libya – countries whose resulting severe disorder also do not match the conventional story line of the resource curse.

Third, volatility has certainly been at play, as swings in oil prices have destabilised Angola's income and onshore investment. Such volatility reinforces incentives facing elites, Angolan and non-Angolan. Those elites collaborate to drain away many billions in revenues, in both legal and illicit ways. Relative to the size of the economy – illicit flows equivalent to about 12 percent of Angola's GDP in the period 1985-2010 (Boyce and Ndikumana, 2012), and overall capital flight equivalent to 20.5 percent of GDP in the period 1989-2010 (Weeks, 2015) – the hemorrhage of capital from Angola is among the most severe in sub-Saharan Africa. Research on monies flowing into offshore secrecy jurisdictions (Andersen *et al.*, 2017) shows that around eight percent of routine oil rents, and about 15 percent of oil rents arising from non-routine windfalls (sudden oil price rises), regularly depart the average oil-exporting country. Hence it is plausible that roughly ten percent of Angola's oil wealth is routinely looted and lost to the country.

The main beneficiaries are financial and real estate interests offshore, chiefly in the USA and Western Europe, but also in Brazil (Angola's outgoing president "is rumored to be the sixth richest person in Brazil" (Ghazvinian, 2008, p. 132). Protecting and encouraging those outflows are interlocking national laws and procedures constituting global economic regimes supervised mainly from New York and London. In mainstream discussion, such geopolitical regimes are regarded as virtual forces of nature, beyond the reach of public control. Hence in research and debates about the resource curse and its remedies, the ultimate beneficiaries and the legal regimes that make their predation possible are routinely forgotten.

Fourth, logics of clientalism and coercion guide domestic politics far more than logics of a social contract between citizens and the state, such as taxation in exchange for public goods. In Angola, public funding of water and sanitation, despite being completely affordable, have been short-changed, while health and education services have gained some public (and much private) investment. In a context of increasingly polarized distributions of income and assets, many goods

and services normally regarded as public entitlements have been made commodities that most people have to pay for. The ruling party may speak of better distribution and solidarity, but has yet to begin creating an equitable, enforceable social contract.

Fifteen years after coming to power under the banner of 'satisfying the people's needs' Angola's leadership abandoned its promise of a decent social contract for all citizens. But that policy reversal was not only at the behest of greedy national elites. It came at a time of intense pressures: an anti-communist 'rollback' war; diminished hard currency reserves (worsened by the 1986 downswing in oil prices); and Western donor policies hostile to the state and favourable to international business. Around 1990, in order to meet criteria set by the IMF and World Bank and thereby to gain access to world capital markets and attract foreign direct investment, Angola's government radically cut back support for the urban poor. It ended food subsidies, reduced basic services and laid off low-waged workers. At the same time it pushed through measures to benefit the rich, namely the sale of state assets to the well-connected. Studies commissioned at that time by Unicef drew attention to the regressive impact of those policies; but the rest of the 'international community' accepted them without a murmur. The Angolan case illustrates how policies and incentives emanating from centres of ideological and financial power – factors ignored in conventional versions of the resource curse thesis – also influence the social contract in resource-dependent countries.

5 REMEDIES?

Conventionally, the resource curse confines itself to national levels; hence responsibility for eliminating the curse is supposed to rest with elites at national levels. But such solutions seem implausible. Not only are those elites unlikely to relinquish resource rents voluntarily, but also because a host of foreign rent-seekers prefer the status quo, since it is highly lucrative for them too. Remedies therefore can't be pursued only at territorial levels. More plausible answers may be found at supra-national levels. The following paragraphs note some of these, moving step-wise 'upstream' to global levels.

5.1 Downstream

Most talk of remedying the resource curse is addressed to political leaders of (some) resource-rich lands. Seen as the perpetrators of malfeasance and mis-management, they have been the objects of a lot of scholarship, policy-making, journalistic exposés, NGO advocacy, investigations, policy conditionalities attached to loans, an African Peer Review Mechanism, training and advisory programmes and so forth. The intention is to make those misguided elites change their ways and adopt 'good governance'. Yet their results have seldom met expectations. The scope of proposals is too narrow to address the breadth of policy incoherence.

Admonitions and appeals for better governance are weakened or nullified by Western-made policies, many pivoting on unregulated and non-transparent flows of goods and finance. In response, Angolan oil rents continue to pour into American and European banking, stock market and real estate circuits. That response is wholly consistent with 'rational actor' precepts of contemporary economics.

Remedies are also sought in emancipatory camps of civil society, chiefly activist researchers and independent media. Yet especially in many oil-rich places, where Western objections to abuse of human rights can be perfunctory at best, these civil actors tend to face co-optation, hostile surveillance and repression. Angola is no exception to this pattern (Soares de Oliveira, 2015, p. 104-109). Under a 2017 law, Angola's public media have been further muzzled.

Battered repeatedly by cycles of economic boom-and-bust, Angola would obviously gain advantages from more stable drivers of its economy. A diversified industrial and agrarian development model would reduce volatility risks and would create new jobs. But Angola's leadership shows little appetite for economic diversification, or for any inclusive, job-promoting developmental vision. Proposals framed at territorial levels envision the transfer of resource rents directly in cash to citizens (*e.g.*, Devarajan *et al.*, 2013). Such schemes operate successfully in places like Alaska, but in Angola they would face overwhelming objections on practical, macro-economic and political grounds. Apart from assets safely kept offshore, the elite's onshore preferences are for quick returns, not for long-term investments. A diversifying economy would open the door to accumulation beyond central control. In the meantime, foreign suppliers, bankers, consultants and other business people are not displeased by Angola's spend-as-you-go, credit- and import-intensive preferences.

Transparency of public revenues has been widely proclaimed as a remedy for the resource curse and for mal-governance in general. The World Bank and IMF routinely lecture Angola about its fiscal probity. Such reprimands may be justified, but are also selective. A comparative study of resource management ranked Angola among the world's "weak" performers, between Nigeria and Kuwait; yet its performance is stronger than 15 countries rated "failing", a category including Algeria, Qatar and Saudi Arabia (Revenue Watch, 2013). Angolan transparency is poor, but it could be much worse. Meanwhile obstacles to open accounts and public accountability in Angola can be traced to incentives at global levels.

5.2 Upstream

Diagnoses and prescriptions focused on supra-national levels have not been welcome, but as Western political classes have sought to manage fiscal crises and to deflect public anger and fear, they have moved (cautiously) to curb

tax-dodging and the movement of monies for undesired purposes, such as 'terrorist' violence. Indeed awareness has grown that good *domestic* governance depends to a great degree on better *global* governance. That is, counterproductive policies within nation states, notably those driven by austerity paradigms, can also be countered by changes in supra-national rules that govern flows of goods, services and money including taxes. Global institutions' mandates, supervision and capacities are anchored in rich countries. Those countries' laws and policies are under their own control to a much greater degree than in African states. Given the many graveyards of Western-made efforts to engineer change in non-Western places, there are valid reasons to curb those policy-export reflexes. Besides, reform of supra-national rules could benefit rich countries themselves, as they are not immune to mal-governance driven from the same sources.

Western governments and businesses favour voluntary 'transparency' and 'corporate social responsibility' initiatives, such as the Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) launched by UK Prime Minister Tony Blair in 2002. Corporations and governments find them useful for public relations purposes. But their practical relevance to Angola, which officially ignores them, is not self-evident (see Mouan, 2016). Corporate pledges and codes lack 'teeth'. As 'soft law' they are not mandatory and cannot be legally enforced, in contrast to the rules governing international trade and investment. However transparency norms can sometimes gain the status of hard law, as in the 'conflict minerals' clause 1504 of the omnibus US Dodd-Frank legislation of 2010. But their realization is in doubt, as corporate efforts to roll back and nullify this law have been relentless and thus far effective. The US Foreign Corrupt Practices Act, dating from 1977, forbids open bribery by American companies. U.S. officials have tried to curb illicit use of banking circuits by Politically Exposed Persons (PEPs), including Angolans. But the overall impact of these efforts in the case of Angola is unclear.

Hard law and its rigorous enforcement are required if public treasuries are to gain fairer and more stable streams of revenue. That will depend on terms negotiated with oil corporations. Across Africa, those terms have routinely short-changed governments and exposed national budget processes to risk. A study of Angola's contractual terms, when compared with those negotiated by other governments including Brazil's, shows several vulnerabilities, especially poor transparency of oil company bookkeeping (Van der Zwan, 2012). Such arrangements deny Angola its fair share and may be even more harmful elsewhere. The economist Joseph Stiglitz (2012) urges states to re-negotiate their contracts with corporations, or set up competitive auctions of oil rights. If those aren't feasible, then windfall profit taxes should be imposed, as they were in the USA in the 1980s. A report by the UN's Department of Economic and Social Affairs also sees scope for change:

> In countries where natural-resource extraction is an important economic activity, there is often significant scope for altering the distribution of the rents from such resources in favour of the public exchequer. The recent changes in the royalty structures of oil revenues of Ecuador, Bolivia and Venezuela, for example, are instructive in this regard (United Nations, 2013, p. 106).

The call for a harder line is now being heard among Western elites and in Africa itself. In 2013 the Africa Progress Panel, a body including persons with impeccable credentials in Western financial circles, issued a report that highlights gaps in policy-making, especially about financial flows and taxation. Toward Western as well as resource-dependent governments, it recommends hard, binding laws to achieve: *i)* full disclosure of actual beneficiaries of registered companies (as corporate and national elite interests hide themselves in 'shell companies'); *ii)* exposure and constraint of corporate transfer pricing; *iii)* disclosures of corporate gains and losses on a project-by-project basis, including commodity trading; *iv)* tax transparency, including mandatory publication of what corporations pay in every jurisdiction, as well as automatic exchange of information among tax authorities; *v)* open, competitive allocation of resource concessions through public auctions; and *vi)* fairer sharing of resource profits through renegotiation of tax arrangements, including when necessary imposition of windfall profits taxes (Africa Progress Panel, 2013).

These proposals show promise because they take a wide view of the incentives at work, and focus on key drivers 'upstream'. They can reduce policy incoherence. However, as they confront powerful interests, such proposals face strong headwinds. Resource and financial sector corporations are fighting them. What will donors and international financial institutions do? They proclaim 'good governance' as a goal, but are themselves often captive to formal institutions, lobbies and political pay-offs that express corporate power.

6 CONCLUSION

Angola has indeed been cursed by mal-governance and mal-development. Yet it was not the national elites of the current era of oil dependence who introduced those afflictions. Indeed rent-seeking, corruption, violence and neglect of public needs were present long before oil rents came on stream. Nor were those miscreations conceived wholly within Angola. In a country inserted for centuries in a world political economy geared to logics of centralised accumulation, full sovereignty and self-determination has never been an option. Taking these old, multiple, layered drivers into account may enable students of the resource curse thesis to break out of its a-historical, territorially-bound confinements. Abandoning the resource curse thesis may therefore seem justified. Yet there are reasons to retain

some of its key elements. For in a sense there is a curse at work in Angola, and so many other places besides. At so many levels, the power of hydrocarbon interests is patently ruinous for most people on the planet. In these respects Angola and the rest of us face a monstrous curse, one that should serve as an important object of research and action to exorcise it.

REFERENCES

AFRICA PROGRESS PANEL. **Equity in extractives**: stewarding Africa's natural resources for all – Africa progress report 2013. Geneva: Africa Progress Panel, 2013.

ANDERSEN, J. J. *et al.* Petro rents, political institutions, and hidden wealth: evidence from offshore bank accounts. **Journal of the European Economic Association**, 2016. Available in: <http://nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/JEEA-resubmission-with-tables-and-figures.pdf>. Accessed: 3 July 2017.

ANDERSEN, J. J.; ROSS, M. L. The big oil change: a closer look at the Haber-Menaldo analysis. **Comparative Political Studies**, 13 June 2013.

ANTHONSEN, M. *et al.* Effects of rent dependency on quality of government. **Economics of Governance**, v. 13, n. 2, p. 145-168, 2012.

BASEDAU, M.; LAY, J. Resource curse or rentier peace? The ambiguous effects of oil wealth and oil dependence on violent conflict. **Journal of Peace Research**, v. 46, n. 6, p. 757-776, 2009.

BEBBINGTON, A. **Natural resource extraction and the possibilities of inclusive development**: politics across space and time. Manchester: ESID, 2013. (Working Paper, n. 21).

BODEA, C. **Natural resources, weak states and civil war:** can rents stabilize coup prone regimes? Washington: The World Bank, 2012. (Policy Research Working Paper, n. 6071). Availabe in: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9350/WPS6071.pdf?sequence=1>. Accessed: 13 Sep. 2017.

BOOTH, D.; THERKILDSEN, O. **The political economy of development in Africa**: a joint statement from five research programmes. Copenhagen: APP, DLP, EPP Futures Agriculture; And Tracking Development, 2012. Available in: <https://differenttakeonafrica.files.wordpress.com/2012/04/joint-statement.pdf>. Accessed: 3 July 2017.

BOYCE, J. K.; NDIKUMANA, L. **Capital flight from Sub-Saharan African countries**: updated estimates, 1970 - 2010. Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, 2012.

CASELLI, F.; MICHAELS, G. Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil **American Economic Journal**: Applied Economics, v. 5, n. 1, p. 208-238, 2013.

CAVALCANTI, D. V. *et al.* Commodity price volatility and the sources of growth. **Journal of Applied Econometrics**, v. 30, n. 6, p. 857-873, 2015.

COLGAN, J. D. **Petro-aggression**: when oil causes war. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

COOK, C. Energy pricing: the market is manipulation. **The Guardian**, 13 Nov. 2012.

COOPER, F. **Africa since 1940**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

COTET, A. M.; TSUI, K. K. Oil and conflict: what does the cross country evidence really show? **American Economic Journal**: Macroeconomics, v. 5, n. 1, p. 49-80, 2013.

DAVIES, J. C. Toward a theory of revolution. **American Sociological Review**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 1962.

DCD/DAC, **Think global, act global: Confronting global factors that influence conflict and fragility**, Paris: OECD, 17 Sep. 2012.

DEVARAJAN, S.; GIUGALE, M.; NGUYEN, M. **The case for direct transfers of resource revenues in Africa**. Washington: Center for Global Development, 2013. (Working Paper, n. 333).

DI JOHN, J. Is there really a resource curse? a critical survey of theory and evidence. **Global Governance**, v. 17, n. 2, p. 167-184, 2011.

FRIEDMAN, T. The first law of petropolitics. **Foreign Policy**, May/June, 2006.

GHAZVINIAN, J. **Untapped**: the scramble for Africa's oil. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2008.

GILBERTHORPE, E.; RAJAK, D. The anthropology of extraction: critical perspectives on the resource curse. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 2, p.186-204, 2016.

GREENSPAN, A. **The age of turbulence**: adventures in a new world. New York: Penguin Press, 2007.

GUERRA, H. **Angola**: estrutura económica e classes sociais. Luanda: União dos Escritores Angolanos, 1985.

HABER, S.; MENALDO, V. Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse. **American Political Science Review**, v. 105, n. 1, p. 1-26, 2011.

HAILU, D.; WEEKS, J. **Macroeconomic policy for growth and poverty reduction**: an application to post-conflict and resource-rich countries. New York: DESA, 2011. (Working Paper, n. 108).

IEG – INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **World Bank group assistance to low-income fragile and conflict-affected states**: an independent evaluation. Washington: IEG; The World Bank Group, 2014.

JONES, S. **Sub-Saharan Africa and the resource curse**: limitations of the conventional wisdom. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008. (Working Paper, n. 2008/14).

KATZ, M. *et al.* **Lifting the oil curse**: improving petroleum revenue management in Sub-Saharan Africa. Washington: IMF, 2004.

KENNEDY, R.; TIEDE, L. Economic development assumptions and the elusive curse of oil. **International Studies Quarterly**, v. 57, n. 4, p. 760-771, 2013.

KLEIN, N. **The linkage between the oil and nonoil sectors** – a panel VAR approach. Washington: IMF, 2010. (Working Paper, n. 10/118).

MCPHERSON, C.; MACSEARRAIGH, S. Corruption in the petroleum sector. *In*: CAMPOS, J. E.; PRADHAN, S. (Eds.). **The many faces of corruption**: tracking vulnerabilities at the sector level. Washington: World Bank, 2007, p. 191-220.

MITCHELL, T. **Carbon democracy**: political power in the age of oil. London: Verso, 2011.

MO IBRAHIM FOUNDATION. **A decade of African governance 2006-2015**. London: Mo Ibrahim Foundation, 2016. Available in: <http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2017/05/12174506/2016-country-insights.pdf>. Accessed: 3 July 2017.

MORRISON, K. Whither the resource curse? **Perspectives on Politics**, v. 11, n. 4, p. 1117-1125, 2013.

MOUAN, L. Can EITI make a difference in Angola? **Publish What You Pay**, 29 Feb. 2016. Available in: <http://www.publishwhatyoupay.org/can-eiti-make-a-difference-in-angola/>. Accessed: 3 July 2017.

PAK, S. **Lost billions**: transfer pricing in the extractive industries. Oslo: Publish What You Pay Norway, 2012.

REVENUE WATCH. **The 2013 resource governance index**. New York: Revenue Watch, 2013. Available in: <http://www.revenuewatch.org/>. Accessed: 3 July 2017.

SCHNEIDER, G.; KELLE, F. L.; WEGENAST, T. Divisive riches: resource ownership, economic disparities, and conflict in Sub-Saharan Africa. *In*: CONFERENCE ADVANCES ON THE POLITICAL ECONOMY OF CONFLICT AND REDISTRIBUTION, 2013, Konstanz, Alemanha. **Anais**… Konstanz: Univ. of Konstanz, 2013.

SHLAES, A. In poorer nations, oil resources can be a curse upon the people. **Los Angeles Times**, 21 June 2004.

SMITH, B. The resource curse exorcised: evidence from a panel of countries, **Journal of Development Economics**, v. 116, p. 57-73, 2015.

SOARES DE OLIVEIRA, R. Business success, Angola-style: postcolonial politics and the rise and rise of Sonangol. **Journal of Modern African Studies**, v. 45, n. 4, 2007.

_____. Illiberal peacebuilding in Angola. **The Journal of Modern African Studies**, v. 49, n. 2, p. 287-314, 2011.

_____. O governo está aqui: post-war state-making in the Angolan periphery. **Politique Africaine**, n. 130, p. 165-187, 2013.

_____. **Magnificent and beggar land**: Angola since the civil war. London: Hurst, 2015.

STEVENS, P. **The resource curse revisited**. London: Royal Institute of International Affairs, 2015.

STIGLITZ, J. E. From Resource Curse to Blessing. **Project Syndicate**, 6 Aug. 2012.

STOLTE, C. **Brazil in Africa**: just another BRICS country seeking resources? London: Chatham House, 2012. Available in: <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/186957>. Accessed: 3 July 2017.

THOMAS, A.; TREVIÑO, J. **Resource dependence and fiscal effort in sub-saharan Africa**. Washington: IMF, 2013. (Working Paper, n. 13/188).

TORRES, N.; AFONSO, Ã.; SOARES, I. **A survey of literature on the resource curse**: critical analysis of the main explanations, empirical tests and resource proxies. Porto: Centro de Economia e Finanças da UP, 2013. (Working Paper, n. 2013-02).

UN – UNITED NATIONS. **Report of the world social situation 2013**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2013.

VAN DER PLOEG, F.; POELHEKKE, S. The pungent smell of 'red herrings': subsoil assets, rents, volatility and the resource curse. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 60, n. 1, p. 44-55, 2010.

VAN DER ZWAN, P. An analysis of compensation collected for the depletion of Angola's oil resources. **Journal of Economic and Financial Sciences**, v. 5, n. 1, p. 135-152, 2012.

WACZIARG, R. The first law of petropolitics. **Economica**, v. 79, n. 316, p. 641-657, 2012.

WEEKS, J. Macroeconomic impact of capital flight in Sub-Saharan Africa. *In*: IBI AJAYI, S.; NDIKUMANA, L. (Eds.). **Capital flight from Africa**: causes, effects, and policy issues. Oxford: Oxford University Press, p. 238-261, 2015.

WORLD BANK **The changing wealth of nations**: measuring sustainable development in the new millennium. Washington: World Bank, 2011. Available in: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2252>. Accessed: 3 July 2017.

WRIGHT, J.; FRANTZ, E.; GEDDES, B. Oil and autocratic regime survival. **British Journal of Political Science**, v. 45, n. 2, p. 287-306, 2015.

A INFLUÊNCIA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL SOBRE OUTRAS FORMAS DE COOPERAÇÃO: O CASO DA COLABORAÇÃO DO IPC-IG NA ELABORAÇÃO DE UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA CABO VERDE

Pedro Lara de Arruda[1]
Raquel Tebaldi[2]
Rafael Osório[3]

A elaboração de uma estratégia para implementação de um programa de transferência de renda (PTR) em Cabo Verde foi um projeto demandado pelo governo desse país com o escritório local do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e executado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG), com apoio de agentes locais do governo, sociedade civil e outros organismos internacionais. Embora não se trate de cooperação Sul-Sul – (posto não ter sido cooperação direta entre dois países), este projeto é tratado como evidência do efeito virtuoso que esse tipo de articulação gera sobre outras modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento. Sendo esta a hipótese central do artigo, argumenta-se que a contribuição do IPC-IG se formatou segundo características procedimentais típicas da cooperação Sul-Sul. Desta forma, inicia-se este artigo com um resgate bibliográfico da literatura de relações internacionais e ciência política sobre cooperação Sul-Sul e transferência de políticas, contextualizando-se na sequência o surgimento de organizações internacionais dedicadas a promover modelos de cooperação e desenvolvimento fortemente influenciados pela experiência recente de países emergentes como o Brasil, a China e a Índia. De forma mais específica, o texto aponta para as continuidades e complementariedades entre cooperação Sul-Sul, entre Brasil e Cabo Verde e o projeto levado a cabo pelo IPC-IG em parceria com o país africano. Além de incrementar os debates sobre formas de cooperação internacional, este artigo oferece ainda uma perspectiva sobre aspectos práticos relacionados à elaboração de um PTR em Cabo Verde.

Palavras-chave: relações Brasil-África; transferência de políticas; cooperação Sul-Sul; programas de transferência de renda; Cabo Verde.

THE INFLUENCE OF SOUTH-SOUTH COOPERATION ON OTHER FORMS OF COOPERATION: THE CASE OF IPC-IG COLLABORATION IN THE ELABORATION OF A CASH TRANSFER PROGRAMME FOR CAPE VERDE

This paper presents a strategy for implementing a cash transfer program (CTP) in Cape Verde. It is based on a project that was demanded by the country's government, together with the country office of the United Nations Development Programme (UNDP Cape Verde). The project was executed by the International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG), with the support from local government agents, civil society workers and other international institutions. Despite the fact that this relationship does not qualify as a South-South Cooperation (seen as it was

1. Pesquisador do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG). *E-mail*: <pedro.arruda@ipc-undp.org>.

2. Pesquisadora do IPC-IG. *E-mail*: <raquel.tebaldi@ipc-undp.org>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; e coordenador de pesquisa no IPC-IG. *E-mail*: <rafael.osorio@ipea.gov.br>.

not a direct cooperation between two countries), this project serves as evidence of the positive contribution that South-South Cooperation generates among other areas of international partnerships for development. Thus, we argue that IPC-IG's contribution followed procedural characteristics common to South-South Cooperation.The article begins with a literature review from the international relations and political science context of South-South Cooperation and policy transfers. We then provide a brief overview of the emergence of international organizations dedicated to promoting models of cooperation and development strongly influenced by the recent experience of emerging countries like Brazil, China and India. Specifically, the text emphasizes the complementary characteristics of South-South Cooperation between Brazil and Cape Verde, and that of the partnership for development that was executed by IPC-IG. Apart from contributing to the debate about different forms of international cooperation, this article offers a perspective about practical aspects related to the elaboration of a CTP in Cape Verde.

Keywords: Brazil-Africa relations; policy transfer; South-South cooperation; cash transfer programmes; Cape Verde.

LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR SOBRE OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN: EL CASO DE LA COLABORACIÓN DEL IPC-IG EN ELABORACIÓN DE UN PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE RENDA PARA CABO VERDE

La elaboración de una estrategia para la implementación de un programa de transferencia de renta (PTR) en Cabo Verde fue un proyecto demandado por el gobierno de ese país junto a la oficina local del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD Cabo Verde) y realizada por Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), con apoyo de agentes locales del gobierno, sociedad civil y otros organismos internacionales. Aunque no se trata de Cooperación Sur-Sur (puesto no haber sido cooperación directa entre dos países), este proyecto es tratado como evidencia del efecto virtuoso que la Cooperación Sur-Sur genera sobre otras modalidades de cooperación internacional para el desarrollo. Siendo ésta la hipótesis central del artículo, se argumenta que la contribución del IPC-IG se formateó según características procedimentales típicas de la Cooperación Sur-Sur. De esta forma, el artículo se inicia con un rescate bibliográfico de la literatura de Relaciones Internacionales y Ciencia Política sobre Cooperación Sur-Sur y transferencia de políticas, contextualizando en consecuencia el surgimiento de organizaciones internacionales dedicadas a promover modelos de cooperación y desarrollo fuertemente influenciados por la experiencia reciente de países emergentes como Brasil, China e India. De forma más específica, el texto apunta a las continuidades y complementariedades entre la Cooperación Sur-Sur entre Brasil y Cabo Verde y el proyecto llevado a cabo por el IPC-IG en asociación con el país africano. Además de incrementar los debates sobre formas de cooperación internacional, este artículo ofrece una perspectiva sobre aspectos prácticos relacionados con la elaboración de un PTR en Cabo Verde.

Palabras clave: relaciones Brasil-África; transferencia de políticas; cooperación Sur-Sur; programas de transferencia de ingresos; Cabo Verde.

JEL: O19.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa compartilhar a experiência da elaboração da proposta de um programa de transferência de renda (PTR) realizada pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive

Growth – IPC-IG) em resposta à demanda do governo de Cabo Verde junto ao escritório local do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). A descrição desta experiência de cooperação é feita de forma a analisar suas continuidades e rupturas com relação ao contexto mais amplo da cooperação Sul-Sul entre Brasil e África. Argumenta-se que, embora essa iniciativa envolvendo o IPC-IG não se configure como cooperação Sul-Sul (posto não se tratar de cooperação direta entre dois Estados, mas, sim, entre um Estado e uma organização internacional), ela ainda assim incorpora aspectos virtuosos distintivos desse tipo de articulação.

Como base dessa argumentação, o artigo realiza uma revisão da história recente da cooperação Sul-Sul realizada pelo Brasil, em especial com Cabo Verde, bem como uma revisão das teorias de transferência de políticas (*policy transfer*) focada na área dos programas de proteção social. De forma mais ampla, defende-se a hipótese de que a cooperação envolvendo IPC-IG e Cabo Verde sugere haver certo efeito virtuoso das políticas Sul-Sul tradicionais sobre outras modalidades de cooperação global para o desenvolvimento, sobretudo daquela realizada por organizações internacionais mais voltadas para a disseminação de experiências de desenvolvimento emergentes como aquelas de Brasil, China e Índia.

A proposta técnica para implementação de um PTR em Cabo Verde foi apresentada no país em abril de 2015, como resultado de um trabalho iniciado em 2013. Durante este período ocorreram três missões da equipe do IPC-IG (cujo escritório funciona em Brasília, no Brasil) a Cabo Verde, as quais possibilitaram contato direto com gestores de dezenas de iniciativas sociais já existentes no país e mapeadas como forma de subsidiar sugestões institucionais e operacionais endossadas pelo estudo. Houve também ampla análise de estudos preexistentes, nomeadamente no caso dos relatórios do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a situação fiscal do país, relatórios do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Núcleo Operacional da Sociedade de Informação (Nosi) e de instituições gestoras de programas sociais, e sobretudo, relatórios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) analisando a rede de proteção do país e avançando a proposta de construção de um cadastro unificado de informações sociais. A equipe pôde ainda trabalhar em parceria com o INE, tendo acesso monitorado e controlado à sala de sigilo; o que permitiu gerar dados importantes para subsidiar análises *ex ante* respeitando a questão do sigilo das informações (crucial em um país de menos de 500 mil habitantes espalhados entre nove ilhas habitadas).

Mais do que consultas e visitas de campo, o relatório final foi produto do engajamento direto desses atores locais, muitos dos quais participaram a todo tempo da revisão das propostas colocadas pela equipe do IPC-IG, e mantiveram um eficiente canal de comunicação que permitiu ao projeto ser construído com base nas

capacidades já instaladas em Cabo Verde, além de garantir que houvesse aderência entre as recomendações técnicas e o ambiente político do país de forma mais ampla.

Atualmente, a proposta segue sendo analisada pelo governo na expectativa de que eventuais adequações necessárias conduzam a um novo projeto que culmine na efetiva implementação de um PTR segundo as linhas gerais apontadas no projeto já entregue. Ainda que não se venha a implementar um PTR em Cabo Verde, o projeto apresentado tem, por si só, um efeito virtuosíssimo, posto que avança, entre outros aspectos, nas seguintes questões: *i)* elabora um cadastro unificado de informações sociais; *ii)* oferece uma alternativa para normalização do valor nominal de referência da linha de pobreza e extrema pobreza do país; *iii)* disponibiliza um diagnóstico da vulnerabilidade (bem como uma ferramenta para medição da vulnerabilidade domiciliar), das capacidades institucionais e da situação macroeconômica do país; e *iv)* ressalta a importância de que pesquisas domiciliares existentes no país efetivamente consolidem-se em caráter contínuo (sejam efetivamente realizadas com periodicidade) e expandam seu escopo para captar mais dados sobre rendas que não são do trabalho.

Todos esses aspectos têm um valor próprio, pois, afinal de contas, podem servir de base para melhoria da eficiência do que já existe no país, podendo, ainda, serem usados em subsídio a outras decisões políticas para além do PTR.

O projeto já entregue foi planejado com o objetivo de oferecer alternativas técnicas executáveis dentro das capacidades já instaladas no país, e capazes de prestar apoio no combate à vulnerabilidade social das famílias extremamente vulneráveis que no momento não estão sendo atendidas pela pensão social implementada no país. Desta forma, as alternativas de PTR propostas foram construídas para serem somadas a uma grande política social já existente no país – a Pensão Social do Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS), não contributiva – que, no entanto, restringe-se aos idosos vulneráveis ou portadores de necessidades especiais que lhes incapacite de trabalhar.

Vale salientar que o projeto apresentado inclui diversas possibilidades de desenho para cada etapa do programa (por exemplo, fórmula do benefício, registro, cadastro, forma de pagamento, monitoramento e avaliação etc.), de forma a subsidiar a escolha governamental de maneira não impositiva – uma marca assinada da cooperação oferecida pelo IPC-IG.

O trabalho do IPC-IG foi conduzido em colaboração próxima com instituições proeminentes do setor de proteção social nacional, como o INE, o Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos (MJEDRH) e o CNPS. Assim, embora não se trate de uma relação de cooperação internacional tradicional (interestatal), argumenta-se aqui que tal projeto só pode ser realizado graças ao contexto mais amplo de cooperação estabelecido entre

o país-sede do IPC-IG (Brasil) e Cabo Verde, em conjunção com a percepção positiva da imagem do IPC-IG como instituição do Sul para o Sul. Dado que o projeto foi conduzido de maneira a respeitar os princípios das relações de cooperação Sul-Sul, evidencia-se, a partir de uma perspectiva construtivista, que essas normas de cooperação estabelecidas pelos Estados têm ultrapassado o âmbito da governança interestatal, influenciando o comportamento de outros agentes internacionais, inclusive de organizações internacionais como o IPC-IG.

No caso mais específico desse organismo, tal influência é ainda mais acentuada em função da singularidade de seu mandato, que por contar com amplo apoio direto e indireto do governo brasileiro, opera globalmente em sintonia com instituições-chave da cooperação Sul-Sul brasileira, como o Ipea, subordinado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e a Agência Brasileira de Cooperação, ligada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Esquematicamente, o artigo estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, discute-se sobre a cooperação Sul-Sul e os seus aspectos distintivos, destacando na sequência algumas organizações internacionais voltadas para a incorporação de certos aspectos dessa articulação, ainda que seu escopo de atuação seja, por definição, aquele da cooperação triangular. Em seguida, resgata-se o histórico recente das iniciativas de cooperação Sul-Sul por parte do Brasil, em especial no que se refere às suas relações com os países africanos lusófonos.

Esses aspectos são então analisados à luz de algumas teorias das relações internacionais e das teorias de transferência de políticas, especificando as contribuições dessas para a análise da recente expansão dos programas de proteção social no mundo em desenvolvimento. Antes de adentrar-se nas especificidades mais técnicas que balizam o estudo do IPC-IG que visa subsidiar a implementação de um PTR em Cabo Verde, porém, apresenta-se uma breve discussão sobre o que se pode ou se deve esperar de um PTR. Finalmente, passa-se por uma contextualização socioeconômica e institucional de Cabo Verde, para então poder apresentar algumas recomendações e escolhas técnicas e como elas resultaram da colaboração que levou em conta aspectos característicos da cooperação Sul-Sul.

A partir da revisão bibliográfica realizada neste artigo, constatou-se que a literatura sobre transferência de políticas na área de proteção social é bastante limitada em termos de evidências sobre países em desenvolvimento. Assim, este trabalho busca subsidiar justamente a literatura especializada em transferência de políticas na área de programas de proteção social, que apresenta substantivas lacunas. Além de incrementar os debates sobre formas de cooperação internacional, este artigo oferece ainda uma perspectiva sobre aspectos práticos relacionados à elaboração de um PTR em Cabo Verde.

2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Na área da cooperação internacional para o desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul não é um fenômeno recente, visto que é promovida ao menos desde a década de 1950 – nesse período, a Conferência de Bandung, em 1955, e o Movimento dos Não Alinhados, da década seguinte, se destacam como marcos importantes. No entanto, devido a limitações derivadas do sistema internacional binário imposto pela Guerra Fria e pelo subsequente "consenso neoliberal" estabelecido na década de 1990, apenas nos anos 2000 essa modalidade de cooperação passa a se tornar mais amplamente reconhecida e a provocar mudanças significativas e sistemicamente relevantes para o cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento (Sá e Silva, 2010; Milani e Carvalho, 2013).

A cooperação Sul-Sul não se define apenas pela posição geográfica dos países que dela tomam parte, mas também – e principalmente – por um conjunto de princípios que guiam as ações envolvidas nesse processo. Em primeiro lugar, essa cooperação deve ser iniciada pelo país que tem interesse em receber a assistência (ou seja, é um processo iniciado pelo país que o demanda – *demand-driven*), uma característica fundamental que garante que a decisão sobre a relevância do projeto seja de exclusividade do país demandante (Bry, 2015). Esse tipo de cooperação se estabelece respeitando-se os princípios de soberania e não interferência/não intervenção nos assuntos domésticos de ambas as partes, as quais também têm a perspectiva de benefícios mútuos nessa relação. Em segundo lugar, a cooperação Sul-Sul se conduz de maneira horizontal (ou seja, a todo momento os participantes têm as mesmas prerrogativas) e visa promover a apropriação (*ownership*) local dos projetos desenvolvidos, que também devem ser não condicionados. Em outras palavras, nada deve ser requisitado do país demandante em troca da assistência prestada pela contraparte (Sá e Silva, 2010; Bry *et al.*, 2014; Bry, 2015; Wang e Banihani, 2015).

Quanto à substância desses projetos, entende-se que inovações em termos de políticas públicas para o desenvolvimento têm se originado nos países em desenvolvimento, e que o contexto semelhante entre esses favorece a troca de experiências e a busca conjunta por soluções para problemas similares. A cooperação Sul-Sul permite, assim, que trocas de conhecimentos e tecnologias sejam realizadas com baixo custo em comparação com outras modalidades de cooperação, como a Norte-Sul. Até o momento, entretanto, dados concretos e sistematizados sobre os fluxos globais e tendências desse tipo de cooperação não estão disponíveis, e muitas das iniciativas não incorporam monitoramento e avaliações rigorosas sobre seus resultados (Wang e Banihani, 2015). Todavia, isso também pode ser entendido como uma opção deliberada das partes, visto que, em contraposição aos projetos de cooperação tradicional – Norte-Sul – que

enfatizam sobremaneira a medição de resultados, os países em desenvolvimento muitas vezes entendem esses procedimentos como intrusivos (Bry *et al.*, 2014).

Assim, não se deve presumir que qualquer tipo de relação entre países do Sul se configure automaticamente dentro desses parâmetros e seja horizontal. Os princípios da cooperação Sul-Sul revelam, portanto, uma preocupação não só quanto à substância (na medida em que se pressupõe que soluções para problemas comuns entre países em desenvolvimento tendem a ser mais eficazmente elaboradas pelos próprios países que vivenciam essas situações), mas também quanto ao modo de condução desses projetos. Dessa forma, não só a identidade dos participantes – reconhecidos como parte do Sul global – importa, mas também o modo como se dá o processo é crucial para constituir uma relação verdadeiramente horizontal entre dois (ou mais) países do Sul.

3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PARA DIFUSÃO DO *ETHOS* SUL-SUL

As diversas atividades de cooperação Sul-Sul também têm ocorrido globalmente de maneira não sistemática, o que levou algumas organizações internacionais a buscar preencher algumas lacunas que impedem que esse tipo de cooperação se expanda ainda mais. O Pnud, por exemplo, tem estabelecido parcerias com governos de países do Sul, criando centros de excelência em áreas relacionadas ao desenvolvimento inclusivo, como o Centro Internacional para a Redução da Pobreza na China (Wang e Banihani, 2015), o International Centre for Human Development na Índia (IC4HD) e o IPC-IG no Brasil, que opera a partir de seu escritório em Brasília.

O IPC-IG é um centro de pesquisa focado na promoção do diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovativas. Formado em 2004 por meio de uma parceria entre o Pnud e o governo brasileiro (mais especificamente o Ipea), seu objetivo é ser uma das principais vozes no diálogo sobre crescimento inclusivo que beneficie países do Sul global. Seu mandato é fomentar a produção e disseminação de estudos e recomendações de políticas, o compartilhamento de melhores práticas em iniciativas de desenvolvimento e a expansão da cooperação Sul-Sul. Suas três principais áreas de trabalho são: proteção social, políticas populacionais e sociais e aprendizado Sul-Sul.[4]

O IPC-IG nasce, portanto, em decorrência de um contexto em que as políticas sociais de combate à pobreza se tornam centrais na agenda do governo brasileiro, e em que as relações com países em desenvolvimento ganham *status* prioritário na agenda da política externa, acelerando significativamente iniciativas de cooperação Sul-Sul como a disseminação da estratégia do programa Fome

4. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/about-us>.

Zero (Fraundorfer, 2015; Pomeroy, Leite e Suyama, 2015). Maya Goulart (2014) identifica nesse processo a correspondência aos interesses de uma massa da população que elege governos de esquerda como resposta à insatisfação com a fase de governos neoliberais na região latino-americana.

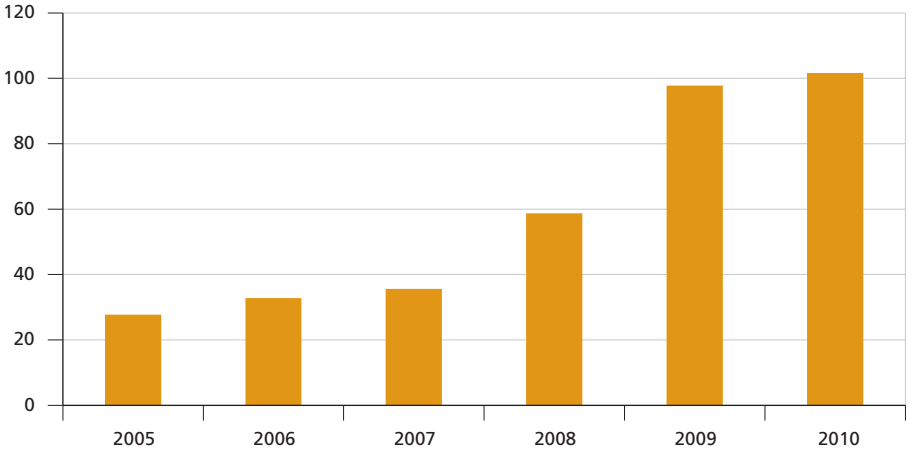
> Surge, então, uma nova formação identitária associada à perspectiva de subalternidade/exclusão como elemento que define as identidades das classes populares e que deve ser abraçada pelos líderes que se propõem a representá-las. Não obstante, em razão de sua força, esta percepção é capaz de transbordar as fronteiras estatais, permitindo a emergência de novos construtos simbólicos capazes de engendrar laços de pertencimento para com outros povos também identificados como subalternos. Será, pois, a partir deste compromisso de solidariedade para com os excluídos que se definirão as principais diretrizes da política doméstica e externa levadas a cabo pelo governo brasileiro (Goulart, 2014, p. 282).

4 O MODELO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi particularmente enfático em intensificar as relações do Brasil com os países africanos, os quais se tornaram os receptores da maior parcela da assistência técnica provida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) durante seu governo (Hirst, 2012). Embora se observem desde a década de 1960 relações de cooperação significativas entre o Brasil e os países africanos e constate-se uma reaproximação consistentemente crescente desde a década de 1990, considera-se que só a partir dos anos 2000 essa política africanista se torna verdadeiramente uma política de Estado (Banco Mundial e Ipea, 2009; Hirst, 2012; Milani e Carvalho, 2013; Milhorance, 2013; Goulart, 2014; Saraiva, 2015). É importante destacar que o compromisso assumido com iniciativas de promoção do desenvolvimento internacional foi acompanhado de medidas práticas – entre 2005 e 2010 o investimento em cooperação técnica internacional aumentou quase cinco vezes.

A cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil é indissociável de seu sentido político encapsulado principalmente na ideia de solidariedade entre países que vivem situações semelhantes em termos de uma inserção periférica no sistema econômico internacional e que devem unir-se em uma busca conjugada para a solução de problemas que lhes são comuns (Hirst, 2012; Goulart, 2014). A solidariedade, entendida como uma forma específica de relação social e política que também é inseparável do contexto internacional no qual se dá, não implica, portanto, uma visão utópica e/ou otimista da cooperação internacional; pelo contrário, surge a partir de uma visão crítica dessa como instrumento de poder, como forma de contestação aos modelos de cooperação tradicionais Norte-Sul, podendo ser pensada como "uma solidariedade de oposição, de resistência e de bloqueio" (Milani e Carvalho, 2013, p. 23).

GRÁFICO 1
Gastos do governo brasileiro com a cooperação técnica internacional (2005-2010)
(Em R$ milhões)



Fonte: Ipea (2013).

O ex-ministro das relações exteriores, Celso Amorim, explica que o conceito de solidariedade foi um dos aspectos centrais na política externa sob a presidência de Lula, associando-o à ideia de não indiferença: assim como praticar a solidariedade com países em desenvolvimento não implica a não persecução dos próprios interesses nacionais brasileiros, a não indiferença se mostra compatível com o princípio da não intervenção defendido pelo país (Amorim, 2010). Bry (2015) aponta que justamente por razão dessa postura tomada pelo país na condução de seus projetos, e pelo respeito aos princípios da cooperação Sul-Sul, foi possível alcançar a confiança e a credibilidade dos parceiros, que indicam ter uma percepção bastante positiva da imagem do Brasil, mesmo no caso de projetos ainda não terminados. A autora selecionou casos críticos desse tipo de cooperação na área de biocombustíveis (área essa de interesse do país para iniciar a cooperação por interesses econômicos) e constatou que o foco da atenção dos países parceiros estava no processo e não nos resultados finais, o que indica como são importantes os princípios ligados à ideia da cooperação Sul-Sul e como é valorizada a implementação horizontal desses projetos.

Assim, pode-se confirmar que houve de fato um aumento do *soft power* (poder brando) do país graças a essa abordagem escolhida na condução dos seus projetos de cooperação (Bry, 2015). Esse conceito, proposto pelo teórico Joseph Nye (2004), visa contrapor-se à ideia de *hard power*, que se afirma por meio do poder militar e econômico de um país. Dessa forma, o *soft power* baseia-se no poder da atração de um país que projeta uma imagem positiva de si mesmo e, portanto, opera mediante a cooptação em vez da coerção. Mais especificamente, o contexto em que se exerce esse tipo de poder é o que realmente o caracteriza,

e não tanto os recursos que são usados. Esse conceito associa-se com as ideias de imagem de um Estado e percepções de outros atores, podendo ser alocado, portanto, dentro das correntes socioconstrutivistas dos estudos de relações internacionais (Bry *et al.*, 2014).

A intensificação da cooperação com os parceiros do Sul na última década se construiu sobre a base de uma condição comum compartilhada entre os países em desenvolvimento, e esse discurso (seguido de ações coerentes) foi chave para que o país obtivesse credibilidade e confiança nas suas iniciativas de promoção do desenvolvimento (Bry *et al.*, 2014). Ademais, no caso dos países africanos de língua oficial portuguesa (Palop), conjuga-se à condição de países em desenvolvimento laços de identidade comuns, como uma história colonial compartilhada e mesma língua, o que ajuda a explicar por que esses são os principais destinatários da cooperação advinda do governo brasileiro (Banco Mundial e Ipea, 2009; Hirst, 2012; Goulart, 2014).

A esses traços comuns se soma a aproximação ativa perseguida pelo governo brasileiro em relação a esses países desde os anos 1970 por meio de programas de intercâmbio acadêmicos e exportação de produtos culturais (por exemplo, música e telenovelas), que atingem grande parte das audiências lusófonas africanas (Hirst, 2012). A ABC confirma essas asserções: "tendo em vista a proximidade histórico-cultural que o idioma comum estabelece, é natural que os laços mais estreitos da cooperação horizontal brasileira sejam com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, os Palop".[5]

5 AS RELAÇÕES BRASIL-CABO VERDE

Brasil e Cabo Verde mantêm relações diplomáticas desde 1975, e, desde 1977, após a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica, Cabo Verde recebe assistência técnica do Brasil, sendo atualmente um dos maiores parceiros em termos de cooperação, principalmente em projetos desenvolvidos pela ABC.[6] Em se tratando de projetos específicos na modalidade cooperação Sul-Sul desenvolvidos pela agência em Cabo Verde, nota-se que abrangem as mais diversas áreas (administração pública, agricultura, cidades, comunicações, cooperação técnica, defesa, desenvolvimento social, educação, indústria e comércio, meio ambiente, planejamento, relações exteriores, saúde, seminários, trabalho e emprego). Uma pesquisa na base de dados disponibilizada *on-line* pela ABC apresenta um total de 79 projetos implementados desde 1999, sendo que, desse total, nove se encontram atualmente em execução. O quadro 1 apresenta uma seleção desses programas mais recentes, implementados desde 2010, nas áreas de políticas sociais e administração pública.

5. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Palop>.

6. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4899&Itemid=478&cod_pais= CPV&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>.

QUADRO 1
Projetos na modalidade cooperação Sul-Sul entre Brasil e Cabo Verde implementados pela ABC, nas áreas de políticas sociais e administração pública (2010-2017)

Início	Término	Setor de atividade	*Status*	Título do projeto	Instituições executoras brasileiras parceiras
11/3/2010	30/5/2012	Administração pública	Concluído	Apoio ao Programa de Cooperação Brasil-Cabo Verde	-
21/5/2010	21/9/2011	Cidades	Concluído	Apoio ao desenvolvimento habitacional de Cabo Verde	Caixa Econômica Federal (Caixa) e Ministério das Cidades (MC)
11/3/2011	15/5/2011	Educação	Concluído	Curso de prática diplomática para diplomatas dos países africanos de língua portuguesa	Instituto Rio Branco (IRBr)
12/4/2011	31/12/2012	Administração pública	Concluído	Reforço institucional do Banco de Cabo Verde (BCV)	Banco Central do Brasil (BCB)
15/4/2011	15/6/2011	Trabalho e emprego	Concluído	Apoio à realização do curso de capacitação contextos e desafios para a conquista do trabalho decente	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
8/7/2011	30/8/2011	Cooperação técnica	Concluído	Missão multidisciplinar a Cabo Verde de prospecção de projeto de cooperação	Ministério da Cultura (MinC) (Brasil)
18/10/2011	30/7/2012	Educação	Concluído	Missão a Cabo Verde de prospecção de projetos nas áreas de saúde e educação superior	-
9/11/2011	30/12/2014	Comunicações	Concluído	Reforço institucional da Infraestrutura de Chaves Públicas de Cabo Verde (ICP-CV)	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)/Casa Civil
23/2/2012	30/7/2012	Saúde	Concluído	Missão a Cabo Verde para negociar a revisão do projeto Banco de Leite Humano (BRA/04/044-S120)	Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde do Ministério da Saúde (Aisa/MS)
20/7/2012	31/12/2016	Administração pública	Em execução	Reforço institucional do BCV (fase 2)	BCB
23/7/2012	30/9/2016	Saúde	Em execução	Fortalecimento da atenção primária à saúde de Cabo Verde (fase 2)	Núcleo de Atendimento, Treinamento e Estudos em Saúde (Nates)
25/7/2012	30/3/2017	Educação	Em execução	Qualidade da educação superior – criação de um sistema de avaliação em Cabo Verde	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (Inep/MEC)
6/8/2012	30/6/2016	Saúde	Em execução	Consolidação da Agência de Regulação e Supervisão dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares (Arfa) em Cabo Verde (fase 2)	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
5/11/2013	31/12/2014	Educação	Concluído	Capacitação de diplomatas 2014 – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Haiti, Suriname e Paraguai	IRBr
11/4/2014	11/8/2014	Saúde	Concluído	Missão de prospecção a Cabo Verde na área de telemedicina	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
18/1/2016	18/2/2017	Educação	Em execução	Capacitação para diplomatas 2016 – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Mali	IRBr

Fonte: ABC.

Nota-se, portanto, que dezesseis projetos foram iniciados nas áreas de políticas sociais e administração pública no período recente. Entre eles, cinco se encontram em execução. Além da cooperação nessas áreas, é fundamental para os propósitos deste artigo destacar os projetos realizados pela ABC em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na área de gestão de informações, já que o INE cabo-verdiano foi um parceiro muito importante na elaboração da proposta do PTR para o Cabo Verde, demonstrando bastante confiança e disposição de ajudar a equipe de execução do projeto.[7]

A base de dados da ABC apresenta seis projetos implementados entre 2008 e 2009, envolvendo as seguintes atividades: intercâmbio de experiências na área de estatística; capacitação para implementação da base cartográfica censitária de censo demográfico de Cabo Verde; capacitação para a atualização da cartografia censitária de Cabo Verde; missão para acompanhamento do pré-censo 2010 de Cabo Verde; e missão de acompanhamento do censo experimental de Cabo Verde.[8]

Conclui-se, portanto, que a relação de cooperação Sul-Sul entre Brasil e Cabo Verde se estabelece de maneira transversal. Ou seja, várias áreas de interesse mútuo compõem o quadro de suas relações, e a continuidade dessas atividades através do tempo pode ser entendida como um atestado de que há confiança e empenho em manter as relações de parceria entre os dois países.

6 A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A partir dessa breve revisão sobre a cooperação Sul-Sul, entende-se que, de fato, esse fenômeno pode ser compreendido dentro das teorias já amplamente empregadas no âmbito das relações internacionais. O realismo e as teorias críticas o entenderiam como um meio de ganhar mais poder. Os institucionalistas entenderiam como um meio de atingir interesses nacionais específicos de maneira mais eficaz e com baixos custos (Nye, 2004). Socioconstrutivistas o analisariam como uma expressão de preferências e identidades coletivas. Teorias pós-marxistas compreenderiam o fenômeno como uma forma de luta contra a globalização neoliberal (Sanahuja, 2010).

Sob todas essas óticas, é plausível argumentar-se que a persecução de uma política externa baseada no ideal de solidariedade não elimina a possibilidade de esta ser também baseada em interesses nacionais próprios, e que a construção de uma

7. Essa cordialidade institucional foi fundamental para o trabalho do IPC-IG, pois a questão do acesso a dados de pesquisas domiciliares enfrenta uma série de empecilhos, dada a dificuldade de desidentificação das bases de dados em função da pequena população do país (menos de 500 mil) e a forma como ela se distribui entre nove ilhas habitadas. Disso resulta a necessidade de que as bases sejam acessadas estritamente da sala segura do INE, mediante atento monitoramento por parte de técnicos do instituto que têm de ser destacados para esta tarefa.

8. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>.

identidade comum entre os países em desenvolvimento não pode ser separada da sua condição de inserção periférica no sistema econômico internacional.

Assim, é possível argumentar que todas essas perspectivas teóricas contribuem para o entendimento de diferentes aspectos da cooperação Sul-Sul. Em especial, o construtivismo é uma perspectiva bastante empregada nas análises que focam nas relações de cooperação entre o Brasil e os Palop, dada sua ênfase na importância de identidades e ideias compartilhadas e na formação social dos interesses de cada ator internacional. Outro ponto importante destacado pelos socioconstrutivistas é a co-constituição/constituição mútua dos agentes e da estrutura internacional. Em outras palavras, "as ações dos Estados contribuem para a construção das instituições e das normas da convivência internacional, e essas instituições e normas contribuem para definir, socializar e influenciar os Estados" (Hurd, 2008, p. 304, tradução nossa).[9]

Portanto, nas seções seguintes, busca-se entender a proposta do PTR a Cabo Verde não como um caso de cooperação Sul-Sul, pois não se trata de uma relação interestatal, mas argumentando que os princípios desse tipo de relação foram seguidos pelos atores envolvidos, o que evidencia como as normas estabelecidas por meio da ação dos Estados do Sul têm influenciado processos ocorridos em outros âmbitos/níveis de governança. Busca-se entender também alguns processos dentro da cooperação Sul-Sul a partir das teorias de transferência de políticas, com especial destaque para os estudos que têm focado na difusão de políticas de proteção social.

7 A LITERATURA SOBRE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS E OS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Na área de proteção social, programas de transferência de renda têm atraído a atenção de muitos países em desenvolvimento. Essas transferências definem-se em termos gerais como:

> pagamentos não contributivos em dinheiro, diretos, regulares e previsíveis que ajudam famílias pobres e vulneráveis a aumentar suas rendas e suavizar seu consumo. O termo abrange uma gama de instrumentos (...) e opções de desenho, implementação e financiamento (Arnold, Conway e Greensdale, 2011, p. i, tradução nossa).[10]

Intervenções do gênero estão presentes em pelo menos 130 países, sendo que a maior taxa de crescimento se apresenta no continente africano, onde pelo

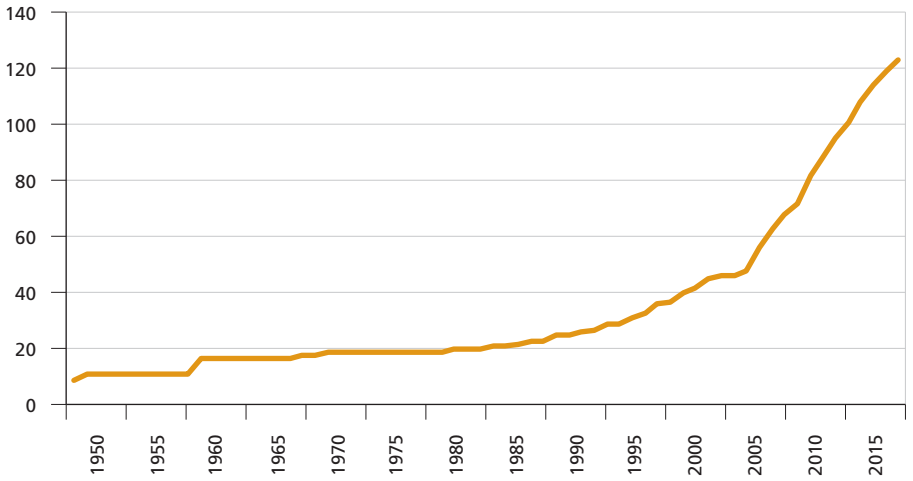
9. "*The actions of states contribute to making the institutions and norms of international life, and these institutions and norms contribute to defining, socializing, and influencing states*".

10. "*Cash transfers are direct, regular and predictable non-contributory cash payments that help poor and vulnerable households to raise and smooth incomes. The term encompasses a range of instruments (e.g. social pensions, child grants or public works programmes) and a spectrum of design, implementation and financing options*".

menos quarenta países estão implementando transferências de renda, o que representa quase o dobro do número de países em comparação com 2010 (World Bank, 2015).

Essa expansão de programas não contributivos de assistência social diverge de maneira significativa das tendências reformistas globais dos anos 1970 a 2000, que, nos países de média renda, tomaram a forma de privatizações dos sistemas de seguridade social e de políticas de austeridade fiscal. Em especial, a tendência de expansão da adoção de programas de transferência de renda pode ser explicada pelo aprofundamento generalizado da democracia, pelas melhorias nas condições macroeconômicas e pelo estabelecimento de canais horizontais como a cooperação Sul-Sul, que permitem uma comunicação e troca de conhecimentos especializados (Brooks, 2015). O gráfico 2 apresenta a expansão do número de programas de proteção social não contributivos na África desde os anos 1950.

GRÁFICO 2
Número de programas de proteção social não contributivos na África[1] por ano de início



Fonte: Cirillo e Tebaldi (2016).
Nota: [1] Baseado em um mapeamento de 127 programas não contributivos que estão atualmente sendo implementados no continente africano. Programas já finalizados não foram incluídos no mapeamento realizado no ano de 2015.

Entre as diversas áreas em que a cooperação Sul-Sul é implementada, sobressai-se o interesse demonstrado por diversos países nas políticas especiais efetuadas no Brasil nas décadas recentes, em especial na área de proteção social, pela sua estratégia desenvolvida na luta contra a miséria e a fome. Nessa área, o país logrou conquistar a confiança dos países em desenvolvimento sem alienar os parceiros do norte, sendo considerado frequentemente um parceiro potencial para atividades de cooperação triangular (Milhorance, 2013). O Programa

Bolsa Família (PBF) é uma das iniciativas mais reconhecidas nesse sentido e experiências semelhantes estão sendo adaptadas para o contexto de outros países em desenvolvimento, especialmente na África e na América Latina. É importante destacar, a esse respeito, que o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), recentemente submetido a mudanças institucionais, sempre exerceu um papel fundamental na promoção internacional dessas experiências (Banco Mundial e Ipea, 2009).

Assim, percebe-se que esse tipo de relação específica, de trocas de aprendizado sobre programas de proteção social, na cooperação Sul-Sul, pode ser entendida dentro do quadro analítico das transferências de políticas (*policy transfer*), embora a maior parte das pesquisas nesse campo tenha se concentrado nos casos de países mais ricos. O resultando disso foi uma baixa disponibilidade de evidências empíricas relativas a países de baixa e média renda, especialmente no que tange à recente expansão de programas de proteção social nos países em desenvolvimento (Bender, Keller e Willing, 2015). É importante ressaltar também que embora as relações entendidas como cooperação Sul-Sul e aquelas como *policy transfer* possuam uma intersecção bastante evidente, nem toda atividade desse tipo de cooperação se trata de uma relação de *policy transfer*, e vice-versa.

A partir dos anos 1990, duas grandes correntes de análise dentro do campo de estudos de *policy transfer* se distinguem: enquanto estudos de difusão de políticas tendem a ser mais quantitativos e a buscar nexos causais, os estudos de transferência de políticas tendem a utilizar metodologias mais qualitativas que descrevem processos pontuais, com menor ênfase na generalização de inferências causais (Bender, Keller, Willing, 2015). Dolowitz e Marsh (2000) entendem que todos os processos nomeados na literatura especializada como aprendizado de políticas (*lesson-drawing*), convergência de políticas (*policy convergence*), difusão de políticas (*policy diffusion*) e transferência de políticas (*policy transfer*) podem ser enquadrados dentro deste último, que englobaria todos os processos em que:

> o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um cenário político (do passado ou atual) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um outro contexto (Dolowitz e Marsh, 2000, p. 1, tradução nossa).[11]

Os autores sugerem algumas perguntas como forma de orientação metodológica para pesquisas na área: por que ocorre a transferência (é uma opção voluntária, uma imposição coercitiva, ou algo entre os dois extremos)? Quem está envolvido na transferência? O que é transferido? De onde se transfere? Em que grau é transferido? Ademais, os autores também se preocupam em produzir

11. "*Knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another*".

evidências sobre o processo de *policy transfer* (fontes jornalísticas, relatórios, eventos como conferências, reuniões, visitas e declarações) e em analisar o "sucesso" e o "fracasso" na transferência, buscando identificar quais são os fatores que restringem esses processos.

Observa-se que os tipos de processos descritos como *policy transfer* atraem a atenção de pesquisadores de diversas disciplinas. De fato, estudos advindos de outras correntes epistemológicas utilizam outras terminologias, como montagem, mobilidades e mutações de políticas,[12] partindo de uma crítica da abordagem racional-formalista que veio principalmente do campo da ciência política, promovendo um entendimento socioconstrutivista do processo (McCann e Ward, 2013) e tradução de políticas (*policy translation*), que enfatizam a intersubjetividade na comunicação dentro desses processos de transferência de políticas (Park, Wilding e Chung, 2014). Dolowitz e Marsh (1996), em uma primeira revisão da literatura sobre esses processos, já haviam criticado o "excesso de positivismo" do campo de estudos, indicando que este poderia se beneficiar de análises advindas de uma raiz socioconstrutivista:

> poucos pesquisadores observam como definições de problemas ou soluções são socialmente construídos. Principalmente, ignora-se a maneira como definições subjetivas afetam o "como" e "onde" buscas são conduzidas, bem como as soluções que são levadas em consideração (Dolowitz e Marsh, 1996, p. 357).[13]

Entretanto, essa lacuna persiste na área, sendo poucos os estudos que adotaram essa perspectiva teórica, embora se considere que abordagens construtivistas podem contribuir significativamente para esses estudos (Benson e Jordan, 2011).

Uma revisão de estudos de casos já realizados revela que, em geral, não só proximidades geográficas mas também socioeconômicas, culturais e institucionais influenciam positivamente a ocorrência desses processos. Outro ponto importante é que a interdependência internacional importa no sentido de permitir transferências voluntárias internacionais. Além disso, atores não estatais, tais como organizações internacionais, organizações não governamentais (ONGs) e até mesmo indivíduos, podem desempenhar papéis relevantes nesses processos.

Em se tratando especificamente da transferência de políticas de proteção social, redes especializadas internacionais e regionais têm surgido, facilitando o diálogo internacional sobre o tema (Bender, Keller, Willing, 2015). O IPC-IG, em particular, participa como membro observador da Social Protection Inter-Agency Cooperation Board (Spiac-B) e desenvolve plataformas e projetos de troca de

12. Em inglês, *policy assemblages, mobilities e mutations*.

13. "*Few scholars look at how the definitions of problems or solutions are socially constructed. More importantly, they ignore the way that subjective definitions affects how and where searches are conducted and, also, what solutions are considered*".

conhecimentos especializados na área, como a página *on-line socialprotection.org* e o projeto World Without Poverty, em conjunto com outras instituições parceiras (como Ipea, MDS,[14] outras agências da Organização das Nações Unidas – ONU e doadores internacionais).

Sendo uma de suas principais áreas de trabalho o compartilhamento de conhecimentos nas áreas de políticas sociais e proteção social, o IPC-IG pode ser considerado um facilitador de processos de transferência/aprendizado de políticas nesses temas (Fraundorfer, 2015; Pomeroy, Leite e Suyama, 2015; IPC-IG, 2016).

Embora a expansão de políticas de proteção social nos países em desenvolvimento tenha abrangido diversos tipos de intervenções, os estudos específicos sobre transferência de políticas nessa área têm ressaltado o processo de difusão dos programas de transferência condicionada de renda, especialmente na região da América Latina (Peck e Theodore, 2010; Sugiyama, 2011; Gonnet, 2012; Pena, 2014; Brooks, 2015). Todavia, é importante notar que nos países mais pobres esse tipo de modelo de intervenção pode não ser viável devido ao *deficit* na oferta de serviços sociais aos quais esse tipo de transferência é relacionado, bem como na capacidade administrativa que deve ser instalada para se monitorar o cumprimento de eventuais condicionalidades por parte dos beneficiários. De fato, no continente africano, programas de transferência de renda não condicionada são muito mais comuns do que programas de transferência condicionada de renda (Brooks, 2015).

Muitas pesquisas destacam o papel de instituições financeiras internacionais na promoção ativa de programas de transferência condicionada de renda, apresentando muitas vezes uma visão crítica quanto às suas atuações, que por vezes é caracterizada como sendo um tipo de transferência de políticas coercitiva (Peck e Theodore, 2010; Gonnet, 2012; Brooks, 2015). Entretanto, é importante destacar que outros atores internacionais influentes na área de proteção social, como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (*Department for International Development* – DFID) do governo do Reino Unido, divergem em relação à recomendação da aplicação indiscriminada de condicionalidades nos programas de transferência de renda, ressaltando que no contexto africano a melhor opção é aquela dos programas de transferência de renda não condicionada. Assim, o que realmente parece ser crucial é:

> discernir mais precisamente os papéis de atores internacionais na promoção e implementação de reformas de proteção social, dado que a virada em direção a programas de transferência de renda tem dividido drasticamente proeminentes instituições de desenvolvimento internacional (Brooks, 2015, p. 575, tradução nossa).[15]

14. Atualmente chamado Ministério do Desenvolvimento Social.

15. "*Crucial as well is to discern the more precise role of international actors in the advocacy and implementation of social protection reforms, as the turn toward cash transfers has sharply divided prominent international development institutions*."

8 ASPECTOS DA ELABORAÇÃO DE UMA PROPOSTA DE PTR PARA CABO VERDE

Em resposta à demanda por um estudo que defina possíveis desenhos a orientarem um PTR em Cabo Verde, a equipe do IPC-IG elaborou uma ampla análise das capacidades fiscais e institucionais do país, bem como de seu perfil de pobreza e vulnerabilidade, para que fossem realizadas recomendações que incorporassem tais aspectos na seleção de alternativas para as etapas operacionais necessárias ao funcionamento de um PTR. Transferir renda para grupos vulneráveis não é uma tarefa trivial. É preciso que se analise com muita clareza as possíveis fontes de financiamento para custeio do programa, as possíveis fórmulas de benefício que caibam nessa rubrica e seus distintos impactos sobre a vulnerabilidade. É também necessário que se identifiquem as próprias determinantes da vulnerabilidade e os subsequentes marcadores observáveis de vulnerabilidade que permitam distinguir o público-alvo do programa, além de se decidir sobre como organizar operações de cadastramento, recadastramento e descadastramento, possível controle de condicionalidades e pagamento do benefício segundo tais critérios. Isso sem mencionar o desafio maior de realizar esta operação mediante rigoroso acompanhamento por meio de mecanismos de participação e controle popular aliados a sistemas eficientes de gestão da informação, monitoramento e avaliação da política.

No estudo preparado para o governo de Cabo Verde, estas e diversas outras questões foram equacionadas buscando sempre oferecer alguma possibilidade viável para a realidade local, ao mesmo tempo em que foi dada ampla centralidade às instituições e capacidades já instaladas enquanto candidatos preferenciais para desempenharem cada uma destas funções.

Para o caso da análise de capacidade fiscal, além das contas nacionais e de relatórios do FMI, foi utilizado um conjunto amplo de indicadores sociais obtidos por meio de pesquisas domiciliares (Censo e Inquérito Multi-Objectivo Contínuo – IMC) que permitiram também estimar aspectos como taxas de desemprego e ocupação, além de características demográficas e sociais. Com isto, pode-se não apenas traçar um panorama geral das contas públicas, mas também identificar as formas como as determinantes fiscais se manifestam concretamente no bem-estar dos cabo-verdianos das distintas ilhas.

Tanto o acesso aos dados fiscais quanto o acesso aos dados institucionais de políticas e programas foram fruto de um processo de conscientização de gestores levado a cabo pelas contrapartes locais em nível de governo. Por intermediação do Pnud de Cabo Verde, os ministros das principais áreas sociais do país receberam a equipe do IPC-IG quando de sua primeira visita, inclusive realizando reuniões nas quais também estavam presentes gestores de ações mais específicas, e nas quais lhes foi solicitado pelos seus respectivos ministros que colaborassem com o trabalho do IPC-IG. Também contribuiu muito para uma maior receptividade à

equipe do IPC-IG o fato de que vários gestores já haviam estudado ou trabalhado no Brasil, muitas vezes em órgãos que atuam de forma muito próxima ao IPC-IG; fato que certamente reduz suspeitas e desconfianças sobre as reais capacidades e/ou intenções de um ator externo que busca se envolver com políticas locais. O conhecimento das equipes cabo-verdianas referente a políticas e instituições brasileiras, por exemplo, o PBF, também facilitou muito o diálogo, pois em várias ocasiões estas iniciativas serviam para ilustrar determinados argumentos que mereciam consideração das contrapartes cabo-verdianas.

Foi particularmente proveitoso dispor de um amplo canal de diálogo com o INE, organizador das duas pesquisas domiciliares que serviram de base para todas as análises *ex ante* que subsidiaram o projeto: o Censo e, principalmente, o IMC. Para além da questão do acesso às bases de dados que, como já dito, exigem o destacamento de pessoal técnico especializado para monitorar o uso da sala de sigilo, houve também muita franqueza da equipe em destacar os pontos fortes e fracos da informação, bem como em compartilhar estratégias usualmente utilizadas para solução dos problemas encontrados. Este diálogo engloba desde aspectos metodológicos da amostragem até questões relativas à interpretação de quesitos mais confusos e à depuração/normalização das distintas notações usadas para declaração de renda, entre outros aspectos.

Embora não caiba retornar aqui às especificidades técnicas detalhadas no relatório, é ilustrativo resgatar, por exemplo, como o trabalho apresenta um leque de soluções criativas e eficientes para cada grande dilema na elaboração de um PTR em Cabo Verde. Para o caso do financiamento, por exemplo, o relatório não se basta em apontar o limitado espaço fiscal do país; vai além e oferece um parecer sobre possíveis iniciativas que poderiam ser descontinuadas, bem como estimativas de seus orçamentos que poderiam eventualmente ser reconduzidos ao PTR.

Sobre a questão da condicionalidade, o relatório é enfático em rejeitar sua adoção em um primeiro momento, sobretudo por entender que os indicadores de saúde e educação já estão em bons patamares, e que eventuais gargalos se devem muito mais a possíveis limitações na oferta de serviços do que a desvios comportamentais. Ademais, argumenta-se que o esforço institucional para monitorar condicionalidades em um momento inicial de difusão do PTR poderia ser maior do que o que se pode esperar do país. Desta forma, recomenda-se, em vez de condicionalidades, que o PTR cabo-verdiano, em um primeiro momento, opere por meio da rotulação de recomendações comportamentais vinculadas ao benefício, mas não condicionadas a ele. Esta prática, que consiste em fornecer sugestões comportamentais aos beneficiários, vem sendo executada no PTR do Marrocos, onde gera expectativas extremamente positivas sobre seus resultados.

Outro ponto relevante é o do pagamento dos benefícios, que enfrenta sempre o *trade off* entre, de um lado, a bancarização das operações (que em muitos casos gera custos administrativos adicionais) e, de outro, a delegação dessa função a instituições públicas, como correios, prefeituras e/ou postos itinerantes de pagamento. Dada a vasta rede bancária de Cabo Verde, o relatório se posiciona favorável à bancarização, que gera potenciais ganhos aos beneficiários, como acesso à poupança e maior discrição como forma de evitar estigma. A fim de mitigar os custos bancários, que podem ser realmente muito altos no caso de Cabo Verde, ofereceu-se um conjunto de estratégias de negociação para que os bancos se beneficiem de outras formas de ganho que não as taxas administrativas. A proposta de um depósito adiantado dos benefícios, por exemplo, é uma solução adotada na Colômbia que permitiu substantivo barateamento de custos, posto que os bancos podem transacionar este montante no curtíssimo prazo e realizar ganhos até maiores do que os que poderia extrair meramente taxando o serviço ao usuário.

As baixas rendas que predominam no mercado de trabalho do país exigem cuidado para que não se arbitre uma fórmula de benefício que não gere incentivo ao trabalho. Além disso, o quadro relativamente homogêneo da renda sinaliza um problema grave nas pesquisas disponíveis para análises *ex ante*: a não captação de rendas que não sejam do trabalho e, particularmente, das rendas de remessas. Este segundo problema, particularmente relevante para o desafio de estabelecer um critério de elegibilidade para um PTR, se confirma na comparação das relações entre renda e aspectos observáveis de bem-estar, como habitação e infraestrutura. Esta comparação mostra claramente que, a despeito da homogeneidade da renda à qual se tem acesso (renda do trabalho), há na verdade um espectro mais pronunciado de desigualdade.

Estes aspectos revelam a impossibilidade de se arbitrar critérios de seleção de beneficiários com base em renda, como ocorre, por exemplo, no caso do PTR brasileiro, o PBF. Como as pesquisas disponíveis também não permitem estimar o consumo das famílias, a estratégia adotada para a análise de vulnerabilidade acaba sendo aquela de estimação de *proxies* de renda a partir de variáveis sociodemográficas, territoriais e habitacionais. Para tanto, definiu-se um conjunto de quesitos já captados pelo IMC, com base nos quais se constrói um índice multidimensional de vulnerabilidade, que neste caso foi genericamente batizado de Índice de Situação Social (ISS): quanto menor seu valor, mais vulnerável é o domicílio.

Nesse ponto, houve bastante discussão sobre a metodologia mais adequada para realizar esta estimativa da renda da população para seleção dos elegíveis ao programa. A equipe do IPC-IG ponderou diferentes opções, com diferentes

graus de sofisticação, e chegou à conclusão de que a metodologia a ser escolhida seria a análise de componentes multivariados (*multiple correspondence analysis* – MCA). A decisão baseou-se no fato de ser uma metodologia sem atribuição de pesos binários e/ou arbitrários às variáveis e, ao mesmo tempo, de elaboração relativamente simplificada e plenamente replicável ou alterável pelo próprio pessoal do INE. Esta não é uma vantagem trivial, já que a análise *ex ante* se baseia em informações sabidamente limitadas. Além da limitação de renda, já apontada, a pesquisa IMC, como atualmente disponível, também não distingue muito claramente as fontes de rendas assistenciais (transferências), e não inclui informações sobre orfandade ou doenças físicas e mentais – objetos declarados de prioridade na política social do país. Caso as pesquisas domiciliares do país venham a captar estes quesitos no futuro, o esforço para inclusão destes no ISS é algo marginal e plenamente possível de ser realizado pelo governo de Cabo Verde, sem que precisem ficar dependendo de consultorias ou apoio internacional.

BOX 1
A contribuição do estudo preparatório do PTR para a normalização da referência nominal da linha de pobreza em Cabo Verde

Aqui cabe pontuar a relevância do exercício realizado para arbitrar um valor nominal de referência da linha de pobreza para Cabo Verde, pois embora haja uma fórmula que indique como esta linha deva ser calculada, não está claro qual o parâmetro para indexação dos valores ao longo do tempo, tampouco há muita clareza entre os valores nominais adotados como linhas de pobreza a determinarem a elegibilidade de alguns programas e aquela que resultaria da indexação do valor nominal mais recente (que data de 2007) segundo indicadores correntes de inflação.

Cabo Verde possui uma linha de pobreza que está teoricamente descrita, mas que na prática funciona com relação a deflações nada claras do valor calculado em 2007 – pois desde então não foi calculada novamente em caráter oficial. O posicionamento oficial do país dispõe que a linha de pobreza deve corresponder a 60% do consumo mediano do país. Isso foi calculado em 2001-2002 e gerou uma linha de 43.250 ECV por ano. Em 2007, o INE e o Banco Mundial deflacionaram o valor e chegaram ao valor de 49.485 ECV por ano. Depois disso, não houve novo recálculo oficial – que não é simples por não haver muita pesquisa contínua de monitoramento do consumo e de preços –, embora diferentes estudos tivessem proposto essa ideia.

Em vários documentos do CNPS lê-se que o valor do benefício que pagam – 5 mil ECV mensais – supera em 20% a linha de pobreza; pelo que se deduz que, na prática, eles operam com uma linha de pobreza de 48 mil ECV por ano (menor do que a calculada em 2007). Por ocasião do estudo para elaboração do PTR, deflacionou-se o valor oficial de 2007 com base na inflação anual do World Development Indicators (WDI) e chegou-se a um valor de 4.940 ECV mensais (59.280 ECV anuais), a preços de 2013.

Mais importante do que arbitrar-se um limiar "mais correto" para a linha de pobreza é difundir-se um valor nominal de referência que seja comumente utilizado pelas iniciativas e políticas que se articulem com base no referencial de linha de pobreza. Neste sentido, o valor calculado no estudo que subsidia o PTR pode servir para normalizar essa questão.

Elaboração dos autores.

9 CONCLUSÕES

Este artigo buscou apresentar o caso da proposta de um PTR elaborado pelo IPC-IG para Cabo Verde, enquadrando-o dentro de um contexto de cooperação Sul-Sul e de um arcabouço teórico da literatura sobre transferência de políticas. No amplo campo da cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil, a análise do contexto histórico focou nas relações entre Brasil e África, e em especial com os Palop, evidenciando uma relação duradoura e baseada em laços identitários em comum.

Na área dos estudos de transferência de políticas, focalizaram-se as pesquisas que tratam da transferência de proteção social, e constatou-se uma falta de evidências sobre países em desenvolvimento. Assim, este artigo buscou contribuir justamente nesse sentido ao compartilhar a experiência relativa a Cabo Verde.

Para evidenciar como a condução do projeto da proposta de um PTR para Cabo Verde se deu de maneira a respeitar a horizontalidade entre os parceiros envolvidos, este artigo resgatou indícios na preparação e condução do projeto que subsidiam essa argumentação. Conforme foi apresentado na seção anterior, o projeto só foi criado por iniciativa do próprio governo, não envolvia nenhum tipo de condicionalidades e visou promover a apropriação local da proposta. Essa já foi baseada na capacidade de implementação apresentada pelo governo, e buscou-se utilizar uma metodologia de cálculo do ISS bastante simples e de fácil replicação. Buscou-se também relacionar essa experiência com as teorias apresentadas de transferência de políticas, aplicando-se os passos metodológicos sugeridos para elucidar os agentes e mecanismos envolvidos no processo.

A partir dessa experiência e da revisão da literatura atual sobre a transferência de políticas na área de proteção social (e desenvolvimento em geral), sugere-se que é relevante que pesquisas futuras busquem investigar mais a fundo não só como as atividades interestatais de cooperação Sul-Sul têm alterado a arquitetura global da assistência para o desenvolvimento, mas também como novas instituições (como centros de pesquisa, *policy networks* e outros tipos de organizações não estatais) que têm surgido do Sul global nos últimos anos se enquadram e agem dentro desse movimento. Como se diferenciam de organizações "do norte"? Como legitimam suas ações? Além disso, como as normas criadas no âmbito da cooperação interestatal Sul-Sul podem "transbordar" para outros níveis de governança internacional?

Parece igualmente interessante investigar não somente como a difusão de certas políticas sociais tem causado a convergência de alguns instrumentos/políticas/práticas de proteção social, mas também entender de que maneira divergem, como são adaptados aos contextos em que são implementados e como podem melhor atender às populações que deles se beneficiam. De forma a constantemente aprimorar a eficácia da cooperação Sul-Sul, também é imperativo que se entenda como essas experiências, ao serem compartilhadas, podem gerar ciclos virtuosos de aprendizagem entre os participantes envolvidos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 214-240, 2010. Special edition.

ARNOLD, C.; CONWAY, T.; GREENSDALE, M. **Cash transfers literature review**. Londres: DFID; Ukaid, 2011.

BANCO MUNDIAL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana**: parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília: Ipea, 2009.

BENDER, K.; KELLER, S.; WILLING, H. **The role of international policy transfer and diffusion for policy change in social protection** – a review of the state of the art. Sankt Augustin: IZNE, 2015. (Working Paper, n. 14/1).

BENSON, D.; JORDAN, A. What have we learned from policy transfer research? **Political Studies Review**, v. 9, p. 366-378, 2011.

BROOKS, S. Social protection for the poorest: the adoption of antipoverty cash transfer programs in the global south. **Politics and Society**, v. 43, n. 4, p. 551-582, 2015.

BRY, S. The production of soft power: practising solidarity in Brazilian south-south development projects. **Canadian Journal of Development**, v. 36, n. 4, p. 442-458, 2015.

BRY, S. *et al.* **South-south development cooperation and soft power**: the case of Brazil's foreign policy and technical cooperation. Kongens Lyngby: DTU Management Engineering, 2014.

CIRILLO, C.; TEBALDI, R. **Social protection in Africa**: inventory of non-contributory programmes. Brasília: IPC-IG, 2016.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, n. XLIV, p. 343-357, 1996.

_____. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**: An International Journal of Policy and Administration, v. 13, n. 1, p. 5-24, Jan. 2000.

FRAUNDORFER, M. **Brazil's emerging role in global governance**: health, food security and bioenergy. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

GONNET, C. O. The role of international organizations in a policy diffusion process. *In*: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 22., 2012, Madrid, Spain. **Anais**… Madrid: [s.n.], 2012.

GOULART, M. De volta à África: solidariedade e a estratégia brasileira de política externa. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 271-290, jul./dez. 2014.

HIRST, M. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul**: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1,687).

HURD, I. Constructivism. *In*: REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

IPC-IG – INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **The international policy centre for inclusive growth activity report 2015**. Brasília: IPC-IG, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010**. Brasília: Ipea, 2013.

MCCANN, E.; WARD, K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. **Policy Studies**, v. 34, n. 1, p. 2-18, 2013.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. O. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2013.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

NYE, J. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

PARK, C.; WILDING, M.; CHUNG, C. The importance of feedback: policy transfer, translation and the role of communication. **Policy Studies**, v. 35, n. 4, p. 397-412, 2014.

PECK, J.; THEODORE, N. Recombinant workfare, across the Americas: transnationalizing "fast" social policy. **Geoforum**, Amsterdam, v. 41, p. 195-208, 2010.

PENA, P. **The politics of the diffusion of conditional cash transfers in Latin America**. Manchester: BWPI, 2014. (Working Paper, n. 201).

POMEROY, M.; LEITE, I.; SUYAMA, B. Determinantes do engajamento brasileiro na cooperação Sul-Sul: o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e o combate à fome na África. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 39., 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**… Caxambu: Anpocs, 2015.

SÁ E SILVA, M. M. How did we get here? The pathways of south-south cooperation. *In*: ROY, R.; ANDRADE, M. (Ed.). **South-south cooperation**: the same old game or a new paradigm? Brasília: IPC-IG, 2010. p. 3-4. (Poverty in Focus, n. 20).

SANAHUJA, J. A. Post-liberal regionalism: s-s cooperation in Latin America and the Caribbean. *In*: ROY, R.; ANDRADE, M. (Ed.). **South-south cooperation**: the same old game or a new paradigm? Brasília: IPC-IG, 2010. p. 17-19. (Poverty in Focus, n. 20).

SARAIVA, J. F. S. **A África no século XXI**: um ensaio acadêmico. Brasília: Funag, 2015.

SUGIYAMA, N. B. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. **Global Social Policy**, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.

WANG, X. G.; BANIHANI, S. **Working Paper**: scaling-up south-south cooperation for sustainable development. [s.l.]: Silk Road Forum, 2015.

WORLD BANK. **The state of social safety nets 2015**. Washington: World Bank, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Universal pensions for older persons** – Cabo Verde. Geneva: ILO, 2015.

IPC-IG – INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **Um Programa de Transferência de Renda para combater a vulnerabilidade social em Cabo Verde**. Brasília: IPC-IG, out. 2015.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME IN MOZAMBIQUE. **Nota de informação**: protecção social em Cabo Verde. [s.l.]: UN Mozambique 2011. Disponível em: <http://www.portaldoconhecimento.gov.cv/bitstream/10961/194/1/Protec%C3%A7%C3%A3o%20Social%20em%20CV.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

VALVERDE, F. D.; PACHECO, J. F.; HENRIQUES, J. B. **A proteção social em Cabo Verde**: situação e desafios. Genebra: OIT, 2012.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, 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 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*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação 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.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve 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 será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: http://www.ipea.gov.br).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items verified upon submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: http://www.ipea.gov.br).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review,* en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: *i)* título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; *ii)* hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; *iii)* resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; *iv)* clasificación JEL; y *v)* informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: http://www.ipea.gov.br).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estágiaria)
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa
Aline Rodrigues Lima

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro - RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 2176-7025

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO