

Número 10
Abr. | Jun. 2012

Boletim de Economia e Política Internacional

Dante

Número 10
Abr. | Jun. 2012

Boletim de Economia e Política Internacional



ipea

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

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

Luciana Acioly da Silva

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

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

Francisco de Assis Costa

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

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Ivan Tiago Machado Oliveira

Membros

André de Mello e Souza

Honório Kume

Marcos Antonio Macedo Cintra

Renato Baumann

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Trimestral.

ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

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

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

SUMÁRIO

EDITORIAL	5
DE BRIC A BRICS: COMO A ÁFRICA DO SUL INGRESSOU EM UM CLUBE DE GIGANTES	7
Elton Jony Jesus Ribeiro Rodrigo Fracalossi de Moraes	
AINDA SUJEITA AO CONTÁGIO? A VULNERABILIDADE DA ECONOMIA RUSSA A UMA NOVA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	29
André Gustavo de Miranda Pineli Alves	
A LEGISLAÇÃO DA ÍNDIA RELATIVA AO USO E À PROPRIEDADE DA BIOTECNOLOGIA	47
André de Mello e Souza	
ELEIÇÕES NA CHINA EM 2012: REFLEXOS DE MUDANÇAS SOCIOECONÔMICAS	61
Ricardo Bacelette	
CHINA: MILAGRE ECONÔMICO E DESAFIOS PÓS-CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL	71
Pedro Paulo Ciseski	
A INSERÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO CENÁRIO MUNDIAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL À LUZ DA HISTÓRIA	89
Leda Maria Paulani	
AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NA RÚSSIA	103
Lenina Pomeranz	

EDITORIAL

O *Boletim de Economia e Política Internacional* nº 10 dá continuidade à iniciativa de levar ao público temas e debates dos projetos de pesquisa desenvolvidos no âmbito da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Nesta edição, especial e temática, o boletim traz artigos que discutem temas de economia e de política com foco nos países que compõem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Com isso, busca-se contribuir para o entendimento aprofundado de cada um deles, o que ajuda na identificação de possíveis interesses comuns e de práticas com potencial de ampliar a cooperação entre os países do BRICS.

Elton Jony Jesus Ribeiro e Rodrigo Fracalossi de Moraes abrem este número com um artigo que discute os motivos que levaram a África do Sul a ingressar no BRIC, destacando no argumento o poder simbólico que o grupo representa. Em seguida, André Gustavo de Miranda Pineli Alves examina a vulnerabilidade da economia russa a uma nova crise financeira internacional, revisitando a discussão sobre os mecanismos de transmissão da crise de 2008-2009 para a economia russa e avaliando os possíveis fatores de vulnerabilidade do país a uma nova crise. No terceiro artigo, André de Mello e Souza discute as diversas legislações da Índia relativas ao uso e à propriedade da biotecnologia. No quarto artigo, Ricardo Bacelette busca analisar as mudanças estruturais na sociedade chinesa e seus efeitos no processo político, destacando a importância das disparidades regionais na dinâmica política chinesa.

Três convidados contribuíram para esta edição do *Boletim de Economia e Política Internacional*. Pedro Paulo Ciseski analisa em seu artigo as raízes do modelo exportador chinês, sua *performance* econômica e suas causas, bem como o impacto da crise financeira sobre a economia do país, identificando o desafio de reorientar o modelo de crescimento em direção a uma maior participação da demanda doméstica. Em seguida, Leda Maria Paulani avalia a inserção da economia brasileira no cenário mundial, refletindo sobre a situação atual à luz da história. E, por fim, as eleições presidenciais na Rússia são analisadas no artigo de Lenina Pomeranz, que avalia seus resultados bem como as perspectivas para o futuro político do país.

Boa leitura!

Ivan Tiago Machado Oliveira
Editor

DE BRIC A BRICS: COMO A ÁFRICA DO SUL INGRESSOU EM UM CLUBE DE GIGANTES

Elton Jony Jesus Ribeiro*
Rodrigo Fracalossi de Moraes*

1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2011, por ocasião da 3ª Cúpula dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a África do Sul ingressou formalmente como membro permanente deste grupo. O país, entretanto, possui uma dimensão econômica, territorial e populacional inferior à dos demais BRICS, apresentando também indicadores inferiores – em um ou mais destes aspectos – aos de outros candidatos ao ingresso no grupo, tais como México, Indonésia e Turquia.

Por que, então, a África do Sul foi o primeiro país a ingressar no grupo BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China) desde sua primeira cúpula presidencial, em 2009? Por que, em vez da África do Sul, não foram incluídos outros países emergentes com indicadores mais expressivos que os sul-africanos? O que tem a África do Sul de tão significativo a ponto de integrar um grupo cuja maior economia (a da China) lhe é 16 vezes superior?

O objetivo deste texto é discutir as possíveis razões que levaram a África do Sul a ingressar no grupo BRIC. O argumento central a ser apresentado é que o ingresso da África do Sul pode ser compreendido por meio do entendimento de que a força do grupo reside, sobretudo, no *símbolo* que ele representa. Embora sejam também consideradas as possibilidades de ampliação dos fluxos de comércio e de investimento entre seus integrantes, de expansão da cooperação nas áreas energética, financeira, entre outras, e da utilização dos países-membros como porta de acesso para os seus respectivos parceiros, o grupo tem sido útil, sobretudo, para qualificar os seus integrantes como representantes de uma nova ordem internacional, na qual os países do “Sul” apresentam peso econômico e político cada vez mais relevante em relação aos países do “Norte”. A África do Sul, neste caso, passou a ter o papel de representar o continente africano, somando-se aos representantes da América Latina (Brasil), da Ásia (China, Índia) e das chamadas economias em transição (Rússia), unindo no grupo BRICS parcela maior das regiões do mundo em desenvolvimento, fortalecendo assim a imagem do BRICS como símbolo das mudanças que estão a ocorrer na ordem internacional.

O texto é dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, demonstra-se como, observando-se apenas os indicadores econômicos,

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

demográficos e territoriais, faria mais sentido se outro candidato mais “apto” ingressasse no grupo BRIC. Na terceira seção, analisa-se a importância simbólica do BRICS e como este conceito tem sido utilizado por Brasil, Rússia, Índia e China em prol de seus objetivos nacionais. Na quarta seção, é feita a análise do ingresso sul-africano no grupo, estando esta seção dividida em duas subseções: a primeira analisa a importância de se ter um país africano no grupo e a segunda busca explicar o porquê de a África do Sul, especificamente, ter sido “selecionada”, em detrimento de outros países africanos, tomando como exemplo a Nigéria.

2 A ÁFRICA DO SUL E OUTROS CANDIDATOS AO BRIC

O ingresso da África do Sul no grupo BRIC, transformado em BRICS após a entrada do novo país-membro, foi controversa. O próprio Jim O'Neill publicou nota em que, após parabenizar a conquista da África do Sul, deixou explícita sua discordância quanto a ser este um país com perfil próximo dos quatro países BRIC, especialmente se comparado a outros candidatos (O'NEILL, 2011).

A tabela 1 apresenta alguns números que ajudam a avaliar a dimensão da África do Sul frente aos países do BRIC e a outros países emergentes. A primeira observação é que em nenhum parâmetro relevante a economia sul-africana apresenta-se como um BRIC. Seu Produto Interno Bruto (PIB), de US\$ 364 bilhões (28º maior do mundo), é inferior ao dos países BRIC e de quase todos os outros possíveis candidatos ao ingresso no grupo, à exceção da Nigéria. Acerca deste país, embora tenha um PIB inferior ao da África do Sul, apresentou taxas elevadas de crescimento no período 2001-2010 – média de 9,1% ao ano (a.a.) – que, se mantidas por mais um decênio, levarão a Nigéria a ultrapassar a África do Sul, tornando-se então a maior economia da África. De fato, se comparada à Turquia, à Indonésia ou à Nigéria, apenas para citar alguns “competidores” por uma vaga no grupo,¹ a África do Sul aparece como um país com crescimento econômico médio anual positivo no período 2001-2010, mas com taxa pouco inferior à média mundial, que foi de 3,6% a.a. Entre os países apresentados na tabela 1, a taxa de crescimento da África do Sul foi maior apenas que a do México (1,7%).

Por fim, o tamanho de sua população (24ª maior do mundo) e área territorial (25ª maior do mundo) não parece ser capaz de conferir à África do Sul um papel influente nos rumos da economia e da política internacional.

Dessa forma, se fosse observada apenas a dimensão destes indicadores, não seria possível encontrar razões suficientes que justificassem a escolha da África do Sul para figurar no seleto clube das grandes nações emergentes. Seria, por esse parâmetro, mais consistente a entrada da Indonésia ou da Turquia, por exemplo.²

1. Outro país citado como candidato a ingresso no grupo, a Coreia do Sul, não aparece nessa comparação por já ter alcançado tal grau de desenvolvimento econômico e social que não seria difícil incluí-la entre as economias desenvolvidas, como já faz o Fundo Monetário Internacional (FMI).

2. Apesar do tamanho de sua economia e população, o México apresentou fraco crescimento econômico na última década, o que fez sua participação no PIB global cair 16% entre 2000 e 2010.

TABELA 1

Dados dos países BRIC e de países não BRIC selecionados – 2010

Categoria	País	Taxa média anual de crescimento (2001-2010) (%)	PIB ¹ (US\$ bilhões)	PIB <i>per capita</i> ¹ (US\$ bilhões)	População (milhões)
Países BRIC	Brasil	3,6	2.090	10.816	193
	Rússia	4,9	1.480	10.356	143
	Índia	7,4	1.632	1.371 ²	1.191 ²
	China	10,5	5.878	4.382	1.341
Países não BRIC	África do Sul	3,5	364	7.274 ²	50 ²
	Indonésia	5,2	707	2.974	238
	México	1,7	1.034	9.522	109
	Nigéria	9,1	203 ²	1.298 ²	156 ²
	Turquia	4,0	735	10.309	71

Fonte: *World Economic Outlook (WEO)/FMI*. Dados de setembro de 2011, consultados em 8 de dezembro de 2011.

Notas: ¹Em dólares nominais a preços de 2010.

²Valor estimado.

Feita esta breve comparação da África do Sul com os países do BRIC e com outros possíveis candidatos ao ingresso no grupo, as duas seções seguintes analisam a importância simbólica do BRICS e do ingresso sul-africano neste grupo.

3 A IMPORTÂNCIA SIMBÓLICA DO BRICS

O acrônimo BRIC surgiu em 2001 como um *conceito*, não havendo à época nenhuma indicação da possibilidade e/ou da viabilidade de que os quatro países viessem a constituir um *grupo* formal.³

Entretanto, com o crescimento da popularidade do termo, que veio a se tornar, nos anos seguintes à sua criação, um dos símbolos do maior dinamismo econômico de países emergentes quando comparados a países desenvolvidos, os governos dos países que compunham o acrônimo viram-se frente à oportunidade de usá-lo como um instrumento em prol de seus objetivos nacionais. Ou seja, até 2006, quando ocorreu o primeiro encontro de chanceleres dos países do BRIC, eram acadêmicos, jornalistas e políticos de várias partes do mundo (incluindo dos próprios países do grupo) que afirmavam que os países do BRIC representavam uma mudança na ordem mundial; a partir de então, os governos dos quatro países, de forma articulada, assumiram o papel que grande parte do mundo já lhes atribuía: a personagem encontrava o seu ator.

Neste processo, a crise internacional que se abateu sobre o mundo em 2008, sobretudo nos países desenvolvidos, impactou positivamente a imagem dos BRICS, uma vez que os países emergentes foram menos afetados pela crise que os desenvolvidos. Isso pode ser

3. Neste trabalho, consideram-se três dimensões do grupo: conceitual, institucional e simbólica. Na conceitual, BRIC é uma ferramenta analítica que auxilia a compreensão das mudanças que estão a ocorrer na ordem internacional, na qual os países do "Sul" passam a ter papel cada vez mais relevante na dinâmica do crescimento econômico global e nos rumos da política internacional. A dimensão institucional refere-se ao próprio grupo, suas reuniões, temas discutidos e acordos celebrados. A dimensão simbólica, a mais analisada no presente texto, aproxima-se da dimensão conceitual, mas vai além desta; nesta dimensão, o acrônimo é capaz de adicionar força aos projetos de política externa de cada país.

observado pela taxa média de crescimento econômico entre 2008 e 2010. Segundo dados do FMI, os países desenvolvidos tiveram crescimento médio de apenas 0,1% no período, enquanto o crescimento médio dos países em desenvolvimento foi de 5,4% (5,5% em média para os do BRIC). Dessa forma, enquanto os países desenvolvidos vêm sofrendo sucessivas crises – problema da dívida pública nos Estados Unidos, crise na Zona do Euro etc. –, os países emergentes, com destaque para os países do BRIC, passam a ser percebidos cada vez mais como os novos dínamos da economia mundial (IMF, 2010, 2011).

Alguns analistas têm enfatizado as diferenças econômicas, históricas e culturais entre os países do BRICS e como estas inviabilizam a formação de um bloco coeso.⁴ Contudo, o que se argumenta neste texto é que, embora isto seja verdade, deve-se também reconhecer a força do *símbolo* BRICS. Mesmo que o *grupo* BRICS (como instituição) seja fraco, o fenômeno do maior dinamismo de grandes países do “Sul” frente a grandes países do “Norte” é real, e um dos principais símbolos desta nova ordem é o termo cunhado por Jim O’Neill em 2001. Por essa razão, os quatro países optaram por aproveitar o que alguns analistas têm denominado “BRIC mania” (ROBERTS, 2010, p. 43) como instrumento a ser utilizado na busca de seus objetivos no cenário internacional.

Assim, quando reivindicam maior poder em instituições multilaterais, os líderes de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul fortalecem (cada um deles) suas posições ao “carimbar” sobre elas o símbolo BRICS. Quando os países do grupo fazem reivindicações desta forma (amparadas pelo poder simbólico do acrônimo), estas passam a ser realizadas, portanto, não apenas por um único país (e nem mesmo por um grupo formal chamado BRICS); passam a estar vinculadas simbolicamente a um conjunto amplo de transformações na ordem mundial, representado pelo BRICS. Tomando como exemplo a demanda por maior participação nas votações no FMI (ponto em que os governos dos países do BRICS possuem, atualmente, maior convergência) (THE ECONOMIST, 2011), o peso da reivindicação advém não apenas da força dos países individualmente, ou mesmo do *grupo* BRICS, mas também do *símbolo* BRICS, utilizado como instrumento que lhe confere mais legitimidade.

Além disto, o símbolo pode ser utilizado na realização de projetos, públicos ou privados, em outros países em desenvolvimento, reduzindo a força das críticas que consideram tais iniciativas ações neocoloniais, como será analisado mais adiante neste texto.

Nesse sentido, embora os fatores materiais de poder não sejam desconsiderados pelos governos dos países do grupo, também se considera essencial construir uma narrativa que seja coerente e legítima, a qual pode ser utilizada pelos governos na busca de seus objetivos no cenário internacional, seja de forma individual seja no âmbito do grupo BRICS. Esta perspectiva tem como fundamento a maior importância que passa a ser atribuída a instrumentos de *soft power*; como analisado por Arquilla e Ronfeldt (1999, p. 53), na era da informação a *história* mais convincente pode ser mais importante que *economias* ou *Forças Armadas* superiores.⁵

4. Ver, entre outros: Barbosa (2009); Nye (2011); Weitz (2011); *The Economist* (2011); e Cameron (2011).

5. Tal perspectiva está presente também em Nye (2008).

Dessa forma, o conceito BRICS foi incorporado à política externa de cada membro do grupo, pois foi considerado adequado à imagem que cada país buscava projetar de si próprio junto à comunidade internacional e, ao mesmo tempo, por ser capaz de reforçá-la, aprofundando a coerência da narrativa segundo a qual o mundo passa por uma transformação na ordem internacional. Como dito por Brown: “(...) A ideia BRIC foi assumida pelos próprios países do BRIC porque a narrativa se adequava aos seus objetivos (...). Na medida em que a narrativa BRIC é compartilhada e repetida ela alimenta determinadas percepções da ordem global em outros países.” (BROWN, 2011, tradução livre). É necessário, certamente, que a projeção de uma *imagem* de força por meio do BRICS tenha como pré-requisito que os seus integrantes possuam, de fato, instrumentos de poder capazes de influenciar os rumos da política e da economia internacional (o que, em maior ou menor grau, eles possuem). A imagem projetada pelo símbolo BRICS atua, na verdade, como um multiplicador do poder que os países já possuem (ROBERTS, 2010, p. 42): *a imagem do poder* não sobrevive sem o *poder real*, mas aquela é mais do que o mero reflexo desta, sendo capaz de reforçá-la à medida que o símbolo ganha projeção.

São destacados a seguir alguns aspectos dos objetivos de cada país do BRIC que os levam a utilizar este símbolo em suas políticas externas.

Um dos objetivos da política exterior brasileira é a maior participação do país na condução das grandes questões internacionais nas áreas política, militar, financeira, entre outras. A força desta política, contudo, pode ganhar peso quando realizada de forma coordenada com outros países que compactuam da mesma perspectiva (como é o caso, em grande parte, dos integrantes do BRICS) e quando se utiliza um conceito tão popular e simbólico como o BRICS. Celso Amorim, por exemplo, ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil (2003-2010), afirmou que o grupo BRICS é indicativo das mudanças na distribuição internacional de poder que estão a ocorrer: “(...) o surgimento dos BRICS no formato atual constitui uma verdadeira revolução no equilíbrio mundial, que se torna mais multipolar e mais democrático.” (AMORIM, 2011).⁶ Ao associar a imagem do país às de outros grandes países, com economias mais dinâmicas que a sua própria (sobretudo Índia e China) e com peso político superior (basta constatar que os demais integrantes são potências militares nucleares), o Brasil pôde aproveitar a visibilidade do símbolo BRIC para projetar-se com maior força no cenário internacional. Como analisado por Barbosa (2009, p. 99-100): “A inclusão do Brasil (...) [no BRIC] significou um salto qualitativo na percepção externa sobre o país, que passou a ser visto e reconhecido como um mercado emergente com capacidade de influir na economia global, [mesmo] antes de ter o peso da China e da Índia”. Ou seja, mesmo tendo recursos de poder em dimensão inferior à dos demais integrantes, a força do símbolo BRIC contribuiu para incluir o Brasil no rol dos países considerados relevantes para os rumos das mudanças em curso na ordem internacional.

6. Uma afirmação desta natureza, mencionando a importância da desconcentração de poder mundial, está presente também em documentos oficiais do grupo, embora não de maneira tão incisiva. Ao invés de “revolução no equilíbrio mundial”, usam-se frases como: “Estamos convencidos de que as economias de mercado emergentes e os países em desenvolvimento têm potencial para desempenhar um papel ainda maior e mais ativo como motores de crescimento econômico e de prosperidade.” (BRICS, 2010, tradução livre), ou, “(...) a voz dos países emergentes e em desenvolvimento nas relações internacionais deve ser ampliada.” (BRICS, 2011, tradução livre).

A Rússia, juntamente com o Brasil, foi o país que mais buscou articular a transformação do conceito BRICS em um grupo formal (BARBOSA, 2009; AMORIM, 2011). Os seus objetivos em integrá-lo são, sobretudo: *i*) associar-se a uma imagem de dinamismo, contrapondo-se à perspectiva de que o país é um poder decadente e que, por essa razão, não deveria estar no grupo (NYE, 2011); *ii*) conferir legitimidade à sua busca por mudanças na ordem internacional, reinserindo-se como um país central nas grandes decisões internacionais (ROBERTS, 2010); e *iii*) atenuar a imagem de um Estado cuja política externa é tradicionalmente associada ao *hard power* (ROBERTS, 2011, p. 4). Observa-se, portanto, como os seus objetivos em pertencer ao BRICS associam-se mais à busca de projeção de uma determinada *imagem* junto à comunidade internacional do que em estreitar laços com os demais integrantes do grupo. O ministro das Relações Exteriores do país, Sergei Lavrov (2004-), por exemplo, utilizou o símbolo BRICS para indicar a possibilidade de apoio dos integrantes do grupo aos países da Zona do Euro (BRICS ESTÃO..., 2011). Neste caso, embora não tenha havido qualquer documento oficial do grupo que tratasse explicitamente desta questão, o simples fato de associar o BRICS à proposta a transforma em um indicador de mudanças na ordem internacional, em relação às quais a Rússia passa a estar “automaticamente” vinculada, percepção que o país não seria capaz de promover individualmente. Em síntese, ao analisar a forma como a Rússia se utiliza do BRICS, Snetkov e Aris (2011, p. 4, tradução livre) comentaram que:

O significado da narrativa da Rússia no BRIC não reside em saber se a Rússia se qualifica ou não como uma ‘potência emergente’ (pelos critérios usuais utilizados para se avaliar isso, certamente não), mas na maneira em que a Rússia utiliza esta narrativa como parte de seus objetivos mais amplos de política externa.

A Índia, assim como o Brasil e a Rússia, tem se utilizado do símbolo BRICS para reforçar suas reivindicações por desconcentração de poder em espaços multilaterais, como demonstrado, por exemplo, no seu papel em defesa da reforma na distribuição do poder de voto no FMI (INDIA LEADS..., 2011). Ao mesmo tempo, contudo, o país tem buscado projetar-se por meio de grupos em que a China não esteja presente, tendo em vista que, do seu ponto de vista, a maior força da China em comparação aos demais BRICS ofusca o papel tradicional da Índia de líder ideológico do Sul Global (MANCHERI; SHANTANU, 2011). Por essa razão, entre outros espaços de atuação, a Índia busca manter ativo o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que lhe permite engajar-se com as maiores economias da América do Sul e da África sem a presença chinesa (SHARMA, 2011).⁷

A China, por fim, é o país que menos precisa do grupo BRICS para ganhar projeção externa e é, também, menos enfática que os demais BRICS nas suas críticas à ordem internacional (feitas, sobretudo, por Rússia e Brasil) (GLOSNY, 2010, p. 113). À semelhança dos demais BRICS, o pertencimento ao grupo possui, para a China, objetivos simbólicos; contudo, a perspectiva chinesa é distinta. Se, entre os objetivos dos demais países, está o de

7. A China chegou, inclusive, a pressionar a Índia a pôr fim ao Fórum IBAS, alegando superposição entre os dois grupos (MANCHERI; SHANTANU, 2011).

reforçar suas imagens de polos dinâmicos em uma nova ordem multipolar, a China busca, sobretudo, “esconder-se” atrás do símbolo BRICS (GLOSNY, 2010, p. 113). Por um lado, isto lhe permite criticar indiretamente as potências ocidentais e reduzir resistências às suas reivindicações por maior participação em espaços multilaterais. Por outro, contribui para sua imagem de país em desenvolvimento, que lhe é interessante manter por duas razões: *i*) fazer frente à crescente pressão de países desenvolvidos para que assuma mais responsabilidades no cenário internacional (GLOSNY, 2010, p. 114-115); e *ii*) promover com mais legitimidade a perspectiva de que o crescimento chinês não implica nenhuma forma de imperialismo, reforçando as teorias da “ascensão pacífica” (*heping jueqi*) e do “mundo harmonioso” (*hexie shijie*), contribuindo para a desconstrução da imagem de que a China é uma potência revisionista (BRESLIN, 2010, p. 40-41).

4 O INGRESSO DA ÁFRICA DO SUL NO GRUPO BRIC

Tendo como pano de fundo as perspectivas nacionais apresentadas na seção anterior, analisa-se nesta seção o ingresso da África do Sul no BRICS. A primeira subseção busca responder à questão de por que um país da África ingressou no BRICS e a segunda por que esse país foi a África do Sul, e não outro país africano.

4.1 A importância de um representante africano no BRICS

Embora os benefícios materiais do ingresso da África do Sul no BRICS devam ser considerados, o elemento simbólico deste ingresso parece mais importante que o interesse concreto nas possibilidades que o país oferece como parceiro nas áreas do comércio, do investimento e da cooperação.

Esta função simbólica atende aos interesses de cada um dos países do grupo em conferir legitimidade: *i*) às suas reivindicações por maior poder em instituições multilaterais; e *ii*) à expansão de sua presença no continente africano.

O fortalecimento da legitimidade das reivindicações por mudanças na ordem internacional decorre do fato de a África do Sul ingressar no grupo com o *status* de representante de toda a África, somando o continente africano à América Latina, à Ásia e às chamadas economias em transição, de forma que passa a estar representada no grupo a maior parte das regiões em desenvolvimento do mundo. Ganha peso, dessa maneira, a imagem dos BRICS como representante de uma nova ordem mundial, na qual os poderes econômico e político dos países do “Sul” têm crescido, em média, a um ritmo maior que o dos países do “Norte”. Também ganha força (pelo menos esta é a intenção dos governos dos países do grupo) o discurso segundo o qual os países do BRIC expandem sua influência na África de forma diferente dos países desenvolvidos, negociando com os países africanos na condição de parceiros e não de potências neocoloniais.

A presença de um país africano no BRICS, portanto, além dos fatores materiais, foi considerada apropriada pelos demais integrantes do grupo por representar o ingresso de um continente que é exposto, tradicionalmente, como dominado pela pobreza e pelas baixas perspectivas de desenvolvimento socioeconômico. A razão primordial para o ingresso africano no BRICS parece ser, assim, a busca de maior legitimidade perante a comunidade internacional, em um cenário no qual as ações unilaterais passam a ser cada vez menos toleradas e no qual o mundo caminha no sentido de ter uma estrutura policêntrica.⁸

Nos parágrafos seguintes, analisa-se o que levou o Brasil, a Índia, a Rússia e a China, especificamente, a terem interesse em que um país africano passasse a integrar o grupo.

Com cerca de metade da população brasileira composta por afrodescendentes e a partir da perspectiva de que Brasil e África são ligados por uma história comum, ter a África do Sul como parceira do país com o mesmo *status* que Índia, Rússia e China fortalece o discurso do governo brasileiro de que a África é essencial em sua política externa. Este discurso, por sua vez, possui duas faces. A primeira é voltada *para fora* do país, pela qual o Brasil se reafirma como um dos representantes de uma nova ordem internacional e se coloca como parceiro dos países africanos, ampliando a legitimidade dos projetos de instituições brasileiras naquele continente. Neste sentido, o país reforça seu discurso em defesa da desconcentração de poder no mundo, tendo em vista a maior representatividade geográfica alcançada pelo BRICS,⁹ bem como busca melhorar sua imagem junto a alguns países africanos. Como consta na tabela A.1, a percepção em alguns grandes países africanos acerca da influência do Brasil no mundo não é negativa, mas é menos positiva que as de outros países. A segunda face é voltada *para dentro* do país, pela qual o governo atende a um compromisso de campanha com o movimento negro no Brasil de que se fortaleceriam as relações Brasil-África (ARAÚJO, 2011, p. 3; IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011). Quanto a este aspecto, observa-se como o símbolo BRICS pode ser utilizado também para o atendimento de objetivos de política *interna*.

A Rússia, com o fim da Guerra Fria, e após décadas de influência junto a governos e movimentos rebeldes africanos, afastou-se do continente e, atualmente, em comparação com Brasil, Índia e China, é o que confere menos relevância à África em sua política externa. Desde o início da década de 2000, contudo, observa-se uma tendência de reversão desta perspectiva, sobretudo a partir de 2006-2007 (FIDAN; BÜLENT, 2010, p. 52), observando-se, a partir de então, a concretização ou negociação de diversas formas de cooperação, entre as quais: a exploração de jazidas de urânio no Níger (A RÚSSIA VOLTA..., 2011); a assinatura de contrato para a construção de um satélite e de um sistema de difusão de comunicações angolano (RUSSIA TO INCREASE..., 2009); a assinatura de contrato entre as empresas Gazprom e Nigerian National Petroleum Corporation para a construção de um gasoduto

8. Para uma análise da interação entre normas externas e normas internas, destacando-se as formas pelas quais instituições internacionais podem "ensinar" aos Estados certos padrões de comportamento, ver Finnemore e Sikkink (1998). Sobre o conceito de mundo policêntrico, ver Euiiss (2012).

9. Esta posição foi colocada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil ao saudar o ingresso da África do Sul no BRICS (BRASIL, 2010).

na Nigéria (GAZPROM TO START..., 2009); e a possibilidade de venda de equipamentos militares para países africanos (A RÚSSIA VOLTA..., 2011). O interesse russo pelo ingresso sul-africano no grupo, embora menos claro do que nos demais países do BRIC, é semelhante: a busca por maior legitimidade tanto de suas reivindicações por mudanças na ordem internacional como de sua maior presença na África. Quanto a esta última questão, embora tal presença seja inferior à dos demais BRICS, ela também tem atraído algumas críticas, como no caso da produção de bauxita na Guiné pela empresa Rusal (BRYGO, 2009; CAMARA; LOURENS, 2009). Ademais, a Rússia busca transformar uma imagem negativa que possui na África, a qual decorre do baixo volume de investimentos e produtos russos no continente e de ataques de grupos ultranacionalistas russos contra estudantes e trabalhadores de origem africana que vivem no país (FIDAN; BÜLENT, 2010, p. 55-56). De fato, como se observa na tabela A.1, a percepção positiva da influência russa no mundo tem percentuais pequenos nos países listados, sendo significativamente negativa na Nigéria e em Gana.

Em relação à Índia, o ingresso de um país africano no BRIC – e, particularmente, o ingresso da África do Sul – possui um caráter ambíguo. Por um lado, a reivindicação indiana por reformas em instituições multilaterais ganha peso com o ingresso de um país africano em um grupo que possui mais visibilidade internacional do que, por exemplo, o IBAS (MANCHERI; SHANTANU, 2011). Também se busca neutralizar as críticas à expansão indiana na África, as quais, embora inferiores às direcionadas contra a China, têm sido transmitidas por alguns veículos de comunicação, estando relacionadas, sobretudo, à compra de terras, principalmente na Etiópia (NELSON, 2009; ARE FOREIGN..., 2009). Por outro lado, a Índia percebeu com reservas o ingresso sul-africano no grupo, tendo em vista a possibilidade de que se acentue a trajetória da África do Sul de progressivo alinhamento à China (MANCHERI; SHANTANU, 2011). Além disso, a maior projeção da China na África, particularmente nos países limítrofes do Oceano Índico, é percebida pela Índia como contrária aos seus interesses, tendo em vista este oceano ser considerado sua esfera de influência e em razão da progressiva competição entre os dois países no continente africano (MANCHERI; SHANTANU, 2011).

A China, por sua vez, como o país mais poderoso do BRICS, é o que supostamente menos precisaria do grupo para alcançar seus objetivos. Entretanto, foi o ator-chave no processo que levou a África do Sul, um país com uma economia 16 vezes menor que a sua, a ingressar no grupo (NAIDU, 2011). Por que a China articulou o ingresso sul-africano no BRIC?

Os interesses crescentes da China na África (associados, sobretudo, à sua necessidade de garantir suprimentos estáveis de matérias-primas) requerem cautela da política externa do país na forma como a sua expansão no continente africano é conduzida, haja vista as críticas que os chineses vêm sofrendo por sua maior presença naquele continente: não interessa à China que sua política africana seja percebida – dentro e fora da África – como uma substituição a antigas práticas coloniais. A presença da África do Sul no BRICS, dessa

maneira, reforça a percepção do caráter horizontal da influência chinesa, amparado sobre a política de não interferência nos assuntos internos de outros países.

Após o acúmulo de críticas de organizações não governamentais (ONGs), governos nacionais e da imprensa sobre a expansão chinesa na África, as quais alcançaram o ápice em 2004 nas críticas à posição do país sobre a questão do Darfur, a chamada “crítica da presença chinesa na África” ganhou maior importância no Ministério das Relações Exteriores da China (HOLSLAG, 2006, p. 6). Este ministério passou, então, a construir um discurso calcado em dois aspectos: *i*) a política externa chinesa não é como a das antigas potências coloniais europeias, em função de a política, a história e a cultura chinesas serem diferentes; e *ii*) os Estados africanos não são mais colônias, sendo senhores de seu próprio destino e, dessa forma, só podem ser tratados como parceiros (XIAOCONG, 2010).

Criticar a colonização europeia tornou-se uma resposta “automática” às críticas que se faziam à presença chinesa na África. No jornal chinês *People's Daily*, por exemplo, isto pôde ser observado quando este fez referência às relações sino-africanas na área energética: “A cooperação energética da China com a África (...) é construída a partir de demandas mútuas e com ganhos para ambos os lados, o que é absolutamente diferente do fogo e da espada usados por colonialistas ocidentais ao longo da história.” (HOLSLAG, 2006, p. 7, tradução do autor). Esta contraofensiva retórica da China também tem o apoio de chefes de Estado/governo africanos, que têm igualmente auxiliado a China a neutralizar discursos negativos sobre as atividades chinesas na África (HOLSLAG, 2006, p. 7). Deve-se destacar também a visão majoritariamente positiva da influência da China no mundo por parte da população de grandes países africanos, conforme consta na tabela A.1.¹⁰

Ademais, em contraponto ao chamado *Consenso de Washington*, ganha força um instrumento de *soft power* chinês: o modelo de desenvolvimento que vem sendo denominado *Consenso de Pequim*, termo cunhado pelo jornalista norte-americano Joshua Ramo em 2004 (SAUTMAN, 2006, p. 14). Um aspecto do modelo que serve de atração a outros países é a importância atribuída ao gradualismo, em contraponto à chamada “terapia de choque” (RAMO, 2004, p. 4-5; YAO, 2010, p. 40; OBIORAH, 2008, p. 5). Este aspecto é sintetizado na frase de Deng Xiaoping de que se deve “atravessar o rio sentindo-se as pedras”, ou seja, é preciso que as mudanças sejam feitas de maneira gradual, mediante uma análise racional do que representa a melhor solução para cada país (RAMO, 2004, p. 4). Como o Consenso de Pequim é um modelo de desenvolvimento que se adapta à realidade local – em conjunto com a importância atribuída pelo governo da China à soberania nacional (contrapondo-se assim às perspectivas pós-nacionais do pós-Guerra Fria) (RAMO, 2004, p. 37) –, ganha força a perspectiva de que a influência chinesa sobre os países africanos não é hierárquica, ao contrário da norte-americana, que, por meio do Consenso de Washington,

10. A visão predominantemente negativa sobre a influência da China não se encontra em grandes países africanos, mas sim em alguns países da Europa (Itália, onde o percentual de visão negativa foi de 72%; Alemanha, 71%; França, 64%; e Espanha, 54%), da América do Norte (Estados Unidos, 51%) e da Ásia (destacando-se a Coreia do Sul, com percentual de 61%). (BBC WORLD SERVICE POLL, 2010, p. 7). Em pesquisa feita em 2007 pelo Pew Global Attitudes Project também se encontraram resultados semelhantes (KOHUT, 2007).

teria supostamente buscado impor fórmulas universais. De fato, o sucesso de um modelo de desenvolvimento comandado pelo Estado, que foi capaz de tirar 400 milhões de pessoas da pobreza, reacendeu o debate sobre os rumos do desenvolvimento africano, abrindo novas perspectivas (OBIORAH, 2008, p. 5). Cresce a importância do que o primeiro-ministro chinês Wen Jiabao denominou “mão visível” na regulação das forças de mercado (JIABAO, 2008). Obiorah (2007) colocou a questão da seguinte forma:

(...) A visão da China como um modelo político e econômico “alternativo” às prescrições do Ocidente parece ser abrangente entre políticos, intelectuais, sociedade civil e mídia da África. Enquanto o fim da Guerra Fria trouxe mudanças bem-vindas, incluindo o fim das guerras por procuração travadas em solo africano e a libertação da Namíbia e da África do Sul, o mundo unipolar, caracterizado pela dominação ocidental que se seguiu, foi fonte de muito desconforto para muitos intelectuais e líderes políticos africanos. (OBIORAH, 2007, p. 40, tradução livre).

4.2 A singularidade da África do Sul e seu *status* de representante do continente

Ao reivindicar a conveniência de sua entrada no BRIC, a África do Sul o fez ressaltando a sua importância como representante da África e como porta de entrada para o continente. Essas duas condições foram colocadas de forma clara pela Ministra das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Maite Nkoana-Mashabane. Segundo ela, “(...) nós seremos uma boa porta de entrada para os países BRIC. Embora tenhamos uma população pequena, não nos limitamos a falar pela África do Sul, nós falamos pela África como um todo.” (SERIA, 2010, tradução livre). Indo ainda mais longe na afirmação da representatividade que seu país exerce, Nkoana-Mashabane afirmou que “(...) nos fóruns onde outros países do continente não estiverem representados, nós não falaremos apenas pela África do Sul, mas também por todos os outros países africanos.” (EXAME ANGOLA, 2011). O presidente sul-africano Jacob Zuma também mencionou o papel de porta de entrada para a África a ser desempenhado pela África do Sul, como se observa no seguinte trecho: “É natural que os nossos parceiros olhem para a África do Sul como um trampolim para a região e nos forneçam orientações sobre oportunidades de desenvolvimento econômico.” (ZUMA, 2011, tradução livre).

Esse lugar reivindicado pelos sul-africanos, contudo, necessita de duas condições relevantes: *i*) que a África do Sul tenha condições econômicas suficientes para ser vista pelos outros BRICS como uma porta de entrada *de facto* importante para o continente africano; e *ii*) que a África do Sul seja aceita como porta-voz legítima do continente, a ponto de poder se colocar como representante da África sem grandes contestações por parte dos demais países do continente e pela comunidade internacional como um todo.¹¹

11. Autores como Alden e Soko (2005) e Habib (2009) falam de pretensões hegemônicas da África do Sul sobre a África e dos desafios por ela enfrentados. Particularmente útil para se compreender a questão é a divisão feita por Alden e Soko em que a influência sul-africana é desdobrada em três dimensões geográficas: *i*) uma hegemonia *manifesta* na região da União Aduaneira da África Austral – *Southern African Customs Union* (SACU); *ii*) uma hegemonia *contestada* na região da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – *Southern African Development Community* (SADC); e *iii*) uma hegemonia *não realizada* na África como um todo. A África do Sul pretende realizar essa hegemonia, segundo os autores, por meio de sua força econômica e por seu *soft power*, este último adquirido pela democratização e pelo lançamento de projetos como o *Africa Renaissance* e a *Nova Parceria para o Desenvolvimento da África* – *The New Partnership for Africa's Development* (NEPAD). Nas palavras dos autores “(...) quanto considerados em conjunto, a promoção pela África do Sul de uma ideologia continental de um pan-africanismo revivido e sua expressão institucional no programa da NEPAD e na União Africana representam um esforço combinado para se desenvolver as condições necessárias para o exercício do poder estrutural.” (ALDEN; SOKO, 2005, p. 384, tradução livre).

Para se avaliar o primeiro aspecto, isto é, a África do Sul como porta de entrada para a África, é preciso considerar a dimensão econômica do país em relação ao restante do continente. Do ponto de vista regional, a África do Sul apresenta-se como uma potência econômica e política. O PIB sul-africano representa 23% do PIB da África, 48% do PIB da África Subsaariana e 60% do PIB da SADC. Além disso, a África do Sul possui uma economia moderna se comparada a outras economias da África, o que é demonstrado, entre outros aspectos: por sua estrutura diversificada na produção interna, com participação relevante dos setores industrial e financeiro; por seu volume de investimentos diretos estrangeiros (IDEs) para outros países da região; e pela participação de suas empresas multinacionais entre as maiores do mundo em desenvolvimento (UNCTAD, 2011), sendo ainda responsável por 64% de todo o estoque do IDE oriundo do continente (RIBEIRO, 2011). Como apresentado em Ribeiro e Tibúrcio (2010), a África do Sul exerce forte influência econômica na região da SADC – e mesmo, por alguns indicadores,¹² na África Subsaariana como um todo –, constituindo-se em importante porta de entrada para os países da região, em sua maioria com abundante oferta de recursos minerais. No comércio intrarregional, a África do Sul exerce liderança, com presença em 16 das 25 maiores correntes de comércio da região ao sul do Saara: sete vezes como principal exportador e nove vezes como principal importador. Esses números fazem da África do Sul o maior exportador (24,3%) e o maior importador (9,8%) no comércio intrarregional africano (UNCTAD, 2009, p. 28). Dessa forma, como colocado pelo Standard Bank, “(...) a África do Sul providencia a estabilidade institucional, a modernidade dos mercados financeiros e a eficiência regulatória que muitas empresas procuram para capitalizar as suas operações numa base pan-africana.” (STANDARD BANK *apud* EXAME ANGOLA, 2011). A Vale, por exemplo, formou uma *joint-venture* com a empresa sul-africana African Rainbow Minerals (ARM) com o objetivo de explorar cobre em Zâmbia (ARM, 2011).¹³

Contudo, mais importante que esta condição é a legitimidade da África do Sul como representante da África, fruto de um *soft power* que nenhum outro país africano possui, destacando-se dois aspectos: *i*) a história recente do país, ligada à forma como pacificamente fez a transição do regime de *apartheid* para a democracia liderada pelo Congresso Nacional Africano (CNA); e *ii*) a tentativa do país de liderar uma nova era de cooperação para o desenvolvimento da África, por meio da NEPAD.

12. Demonstra-se em Ribeiro (2011) a forte atuação de empresas sul-africanas, por meio de IDE, em toda a África Subsaariana, com destaque para os países da SADC e da África Ocidental.

13. O argumento de que a África do Sul é uma porta de entrada para a África diz respeito, principalmente, às formas de entrada de empresas de outros países no continente africano por meio do estabelecimento de subsidiárias ou aquisição de empresas sul-africanas que possuem capilaridade no continente, mão de obra qualificada e melhor acesso aos mercados dos países vizinhos e/ou a utilização do conhecimento adquirido por empresas sul-africanas sobre os mercados da região. Um caso paradigmático desse processo foi a compra por US\$ 5,6 bilhões de 20% do Standard Bank pelo Industrial and Commercial Bank of China Limited (ICBC), tornando esta empresa a principal acionista individual de um dos maiores bancos sul-africanos, com presença em 17 outros países africanos. As palavras do presidente do ICBC na abertura do primeiro escritório da empresa na África ressaltaram o papel estratégico da África do Sul para a China em relação ao continente africano: “Sendo um importante portal da África para o mundo e um membro do BRICS, a República da África do Sul é reconhecida como um modelo para as economias de rápido crescimento na África. A decisão do ICBC de abrir um escritório de representação na África do Sul reflete a forte crença que nós temos na África, tanto quanto a importância estratégica da parceria China-África.” (STANDARD BANK, 2011, tradução livre; BURKE *et al.*, 2008).

A pacífica transição do segregacionismo para a democracia colocou a África do Sul no centro das atenções internacionais no início da década de 1990: o Prêmio Nobel da Paz concedido em conjunto ao presidente africânder Frederik Willem de Klerk e ao líder negro Nelson Mandela, em 1993, foi um marco desse processo. O temor de que uma guerra civil tomasse conta do país caso não houvesse abertura política e social ou que, uma vez no poder, os partidários de Mandela, congregados no CNA, procedessem a uma ação revanchista contra a população branca não se confirmou, e a imagem da Nação Arco-íris tornou-se símbolo de uma nova era de tolerância e respeito mútuo entre os estratos sociais e étnicos do país.¹⁴ Esses aspectos colocavam a África do Sul como um possível paradigma para a pacificação de vários países marcados por guerras civis de caráter ideológico e/ou étnico.

O segundo aspecto, o lançamento da NEPAD, em 2001, com atuação decisiva do presidente Thabo Mbeki (1999-2008), procurou unir os países africanos nos objetivos de combater o atraso econômico, erradicar a pobreza, retirar o continente africano da marginalização frente à globalização econômica e acelerar a valorização da mulher, por meio do desenvolvimento de um arcabouço socioeconômico integrado para a África. Esta iniciativa sul-africana, além de procurar marcar o espaço do país como líder continental, tentava também responder à percepção de que a África do Sul não poderia se desenvolver e prosperar se não cooperasse para o desenvolvimento dos países vizinhos (DÖPCKE, 2002). Como parte da política de desenvolvimento africano da NEPAD, por exemplo, bancos de financiamento ao desenvolvimento sul-africano, como a Industrial Development Corporation (IDC) e o Development Bank of Southern Africa (DBSA), passaram a financiar projetos em outros países africanos em escala cada vez maior ao longo do tempo.¹⁵

Tanto a transição do regime de *apartheid* como a liderança na NEPAD atribuem à África do Sul características únicas na África. Além de ser a maior economia do continente, o país foi capaz de se colocar frente ao mundo como uma nação estável e comprometida com os direitos humanos, a paz e a democracia. Dessa forma, a imagem da África do Sul frente ao mundo e aos demais países da África, embora não seja isenta de críticas (sobretudo na África),¹⁶ lhe atribui um *soft power* que outros grandes países africanos não possuem, mesmo que: *i*) suas economias provavelmente ultrapassem o tamanho da economia sul-africana nos próximos anos; *ii*) ofereçam mais possibilidades no campo da exploração de recursos energéticos; e *iii*) permaneçam as críticas acerca da capacidade sul-africana de representar todo o continente (NAIDU, 2011). Esta visão se reflete, em parte, na percepção da população

14. Essa imagem da África do Sul foi explorada no advento da Copa do Mundo de Futebol – Fédération Internationale de Football Association (FIFA) em 2010.

15. Para mais detalhes sobre as atuações do IDC e do DBSA, ver Ribeiro (2011).

16. O país que mais força tem para competir com a África do Sul pela liderança na África Subsaariana, a Nigéria, não apresentou resistência à forma como os sul-africanos reivindicaram o papel de representantes da África. De fato, a Ministra de Finanças da Nigéria, em entrevista que concedeu à BBC, juntamente com o seu correspondente sul-africano, Pravin Gordhan, respondeu o seguinte sobre se ela se sentia representada pela presença da África do Sul entre os BRICS: “(...) nós estamos muito felizes em que a África do Sul esteja lá e, além disso, nós temos uma excelente colaboração. Pravin e eu colaboramos muito e, quando estamos entre os ministros de finanças africanos, tentamos transmitir nossas preocupações à África do Sul. Então, estamos felizes de eles estarem lá. Entendemos que isso é bom. O que não significa, contudo, que achamos que outros países africanos – como nós mesmos – também não deveriam estar [no BRICS].” (BBC NEWS, 2011, tradução livre). Além disso, de acordo com a pesquisa mencionada neste texto, da BBC World Service Poll, a população da Nigéria, entre 27 países pesquisados, é a que enxerga de maneira mais positiva a influência sul-africana no mundo (BBC WORLD SERVICE POLL, 2010, p. 14).

de alguns países africanos acerca da influência da África do Sul no mundo (como consta na tabela A.1), majoritariamente positiva na Nigéria, no Quênia e em Gana.

Assim, a África do Sul tem logrado firmar uma imagem positiva perante os países da África e, sobretudo, diante da comunidade internacional como um todo, o que lhe confere um lugar singular entre os países africanos.¹⁷ Essa posição conquistada pelos sul-africanos após o *apartheid* parece ter conferido à África do Sul a capacidade de, na percepção dos governos dos países BRICS, reforçar o papel simbólico que o grupo tem procurado firmar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do acrônimo BRIC teve o objetivo de contribuir para a compreensão do processo de decadência relativa dos países do G7 frente à maior importância econômica e demográfica relativa de alguns grandes países emergentes, entre os quais, segundo O'Neill (2001), Brasil, Rússia, Índia e China possuíam as perspectivas de crescimento mais promissoras até 2010. O crescimento destes países seria progressivamente maior que o dos países do "Norte", implicando a redistribuição do poder mundial, independentemente da coordenação política entre eles; contudo, com a popularidade do termo, os quatro países decidiram transformar o conceito em um grupo.

São comuns as referências às diferenças entre os países do grupo e como isto impacta negativamente a possibilidade de criação de um bloco coeso. Entretanto, ainda que uma ampla cooperação entre os países não seja viável, a popularidade do termo BRICS e o fato de este estar amparado sobre uma base institucional (mesmo que esta tenha um poder pequeno) reforça a legitimidade das reivindicações por reformas em organizações internacionais. Isto porque o BRICS, além de ser um conceito e um grupo, é um símbolo que os integrantes podem utilizar em reivindicações feitas para os países desenvolvidos e em projetos voltados para outros países em desenvolvimento.

A presença da África do Sul no grupo contribui para que o símbolo BRICS seja mais efetivo na desconstrução dos discursos que têm criticado a maior presença de Brasil, Rússia, Índia e China (sobretudo desta última) na África. Como um país africano passa a integrar o grupo com o mesmo *status* que os demais membros, ganha força a ideia de que estes quatro países buscam expandir sua presença no continente de forma diferente da praticada pelas antigas potências coloniais e por outros países desenvolvidos.

Cabe, por fim, destacar a maior projeção dos países BRICS a partir da crise mundial iniciada em 2008. Ademais de projetá-los, a crise também tem promovido – indiretamente – um modelo de desenvolvimento no qual as empresas estatais e/ou a ampla participação do Estado em empresas privadas têm permitido a alguns dos BRICS – notadamente China, Rússia e, em menor escala, o Brasil – a utilização de um leque mais amplo de ferramentas

17. Outro indicador da singularidade da África do Sul no contexto africano é que ela é o único país do continente que faz parte do G20 Financeiro, grupo responsável, atualmente, pelas principais deliberações sobre a reformulação do sistema financeiro internacional.

para o enfrentamento dos efeitos da crise, bem como a manutenção de taxas de crescimento econômico superiores ao do mundo desenvolvido.¹⁸ Ganha força, portanto, o modelo citado pelo primeiro-ministro chinês Wen Jiabao, quando este mencionou a importância tanto da mão invisível como da “mão visível” na regulação das forças de mercado (JIABAO, 2008).

REFERÊNCIAS

ALDEN, C.; SOKO, M. South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents. **Journal of Modern African Studies**, v. 43, n. 3, 2005. Disponível em: <http://www.mthente.co.za/resources/academic-articles-written-by-mthente-and-associates/AldenandSoko-JournalArticle_PDF.pdf> Acessado em: 31 jan. 2012.

AMORIM, C. Ser radical é tomar as coisas. **Carta Capital**, São Paulo, 25 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/ser-radical-e-tomar-as-coisas>> Acessado em: 2 jan. 2012.

ARAÚJO, U. C. **Brasil, África do Sul e BRICS**. Ciclo – Geopolítica e Relações Internacionais. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Senado Federal. Brasília, 16 maio 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/cre/ap/AP_20110516_Ubiratan_Araujo.pdf> Acessado em: 2 jan. 2012.

ARE FOREIGN Investors Colonising Africa? **Al Jazeera**, Doha, 25 out. 2009. Disponível em: <<http://stream.aljazeera.com/story/are-foreign-investors-colonising-africa-0021551>> Acessado em: 5 jan. 2012.

ARM COPPER. Konkola North Copper Mine. S.l., 2011. Disponível em: <<http://www.arm.co.za/b/copper.php>> Acessado em: 5 jan. 2012.

ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. **The emergence of noopolitik**: toward an American information strategy. Santa Monica: RAND Corporation, 1999. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1033.html> Acessado em: 2 jan. 2012.

A RÚSSIA Volta à África. **Voz da Rússia**, Abuja, 17 dez. 2011. Disponível em: <<http://portuguese.ruvr.ru/2011/12/17/62410437.html>> Acessado em: 5 jan. 2012.

BARBOSA, R. A cúpula do BRIC. **Política Externa**, São Paulo, v. 18, n. 2, set./nov. 2009.

BBC NEWS. **Nigeria could 'very soon' be the next African BRIC**. London, 2011. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/business-16096031>> Acessado em: 10 jan. 2012.

BBC WORLD SERVICE POLL. **Global views of united states improve while other countries decline**. London: BBC, 2010. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/160410bbcwpoll.pdf>> Acessado em: 5 jan. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota nº 754. **Entrada da África do Sul no BRIC**. Brasília, 31 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/entrada-da-africa-do-sul-no-bric>> Acessado em: 2 jan. 2012.

BRESLIN, S. Entendendo a ascensão regional chinesa. In: SPEKTOR, M.; NEDAL, D. (Org.). **O que a China quer?** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

18. Para uma análise deste tema, destacando-se as experiências de China, Rússia e Brasil, ver *The Economist* (2012), assim como outras reportagens sobre o assunto presentes na mesma edição desta revista.

BRICS. **Summit Joint Statement**. Brasília, 15 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-ii-bric-summit-joint-statement/view>> Acessado em: 2 jan. 2012.

_____. **Sanya Declaration**. Sanya, China, 14 Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/sanya-declaration-iii-brics-summit/view>> Acessado em: 2 jan. 2012.

BRICS Estão Prontos para Ajudar Zona do Euro Via FMI, Diz Rússia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 nov. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1002623-brics-estao-prontos-para-ajudar-zona-do-euro-via-fmi-diz-russia.shtml>> Acessado em: 2 jan. 2012.

BROWN, R. Narratives Part 2: Media Narratives, Scripts and Great Powers. **Public Diplomacy, Networks and Influence**, Leeds, UK, 4 May 2011. Disponível em: <<http://pdnetworks.wordpress.com/2011/05/04/narratives-part-2-media-narratives-scripts-and-great-powers>> Acessado em: 2 jan. 2012.

BRYGO, J. A joia russa na Guiné. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2 out. 2009. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?PHPSESSID=7344ed5e82e51d5534f731688bd39468&id=447>> Acessado em: 5 jan. 2012.

BURKE, C. *et al.* **Scoping study on China's relations with South Africa**. University of Stellenbosch, Centre for Chinese Studies for African Economic Research Consortium (AERC), Jan. 2008. Disponível em: <http://www.aercafrica.org/documents/china_africa_relations/SouthAfrica.pdf> Acessado em: 31 jan. 2012.

CAMARA, A.; LOURENS, C. **Guinea takes over rural plant; Russia warns of 'consequences'**. Bloomberg, 11 Sept. 2009. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aq7nwB0NUQK8>> Acessado em: 5 jan. 2012.

CAMERON, F. The EU and the BRICs. The Diplomatic System of the European Union (DSEU). **Policy Paper**, n. 3, Feb. 2011. Disponível em: <http://dseu.lboro.ac.uk/Documents/Policy_Papers/DSEU_Policy_Paper03.pdf> Acessado em: 5 jan. 2012.

DÖPCKE, W. Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu new patnership for African development. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 45, p. 146-155, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100006&script=sci_arttext> Acessado em: 10 dez. 2011.

EUISS. European Union Institute for Security Studies. **Espas Report**, Global trends 2020 - citizens in a interconnected and policentric world. Paris: EUISS, 2012. Disponível em: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESPAS-report-01.pdf>> Acessado em: 10 mai. 2012.

EXAME ANGOLA. De BRIC a BRICS. **Exame Angola**, 14 out. 2011. Disponível em: <<http://www.exameangola.com/pt/?det=23684&id=1848&mid=361>> Acessado em: 12 dez. 2011.

FIDAN, H.; BÜLENT, A. The return of Russia-Africa relations. **Bilig**, Ankara, Turquia, n. 52, Winter 2010. Disponível em: <<http://yayinlar.yesevi.edu.tr/files/article/322.pdf>> Acessado em: 5 jan. 2012.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, Autumn 1998. Disponível em: <http://tuvalu.santafe.edu/events/workshops/images/c/c8/Finnemore_Sikkink_1998.pdf> Acessado em: 5 jan. 2012.

GAZPROM TO START \$500mln gas pipe construction in Nigeria in 2010. **RIA Novosti**, Abuja, 25 jun. 2009. Disponível em: <<http://en.rian.ru/business/20090625/155347183.html>> Acessado em: 5 jan. 2012.

GLOSNY, M. A. China and the BRICS: a real (but limited) partnership in a unipolar world. **Polity**, v. 42, n. 1, Jan. 2010. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~power/literature/dbase/glosny1.pdf>> Acessado em: 2 jan. 2012.

HABIB, A. South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation. **South Africa Journal of International Affairs**, v. 16, n. 2, p. 143-159, 2009. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10220460903265857>> Acessado em: 5 jan. 2012.

HOLSLAG, J. Unleash the dragon. China's go-out strategy. **Studia Diplomatica**, v. 59, n. 4, 2006.

IMF – International Monetary Fund. **World Economic Outlook** – Update. Hong Kong e Washington, 8 July 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/update/02/pdf/0710.pdf>> Acessado em: 15 jan. 2012.

_____. **World Economic Outlook** – Update. São Paulo e Washington, 17 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/02/pdf/0611.pdf>> Acessado em: 15 jan. 2012.

INDIA Leads talks on BRICS IMF candidate. **Reuters**, 25 May 2011. Disponível em: <<http://www.fin24.com/Economy/India-leads-talks-on-Brics-IMF-candidate-20110525>> Acessado em: 5 jan. 2012.

IPEA; BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Washington, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_pontesobreatlanticopor.pdf> Acessado em: 2 jan. 2012.

JIABAO, W. Transcript of interview with Chinese Premier Wen Jiabao [entrevista a Fareed Zakaria]. **CNN.com**, 28 Sept. 2008. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/09/29/chinese.premier.transcript>> Acessado em: 5 jan. 2012.

KOHUT, A. **How the world sees China** [Pew Global Attitudes Project]. Washington: Pew Research Center, 2007. Disponível em: <<http://pewresearch.org/pubs/656/how-the-world-sees-china>> Acessado em: 2 jan. 2012.

MANCHERI, N. A.; SHANTANU, S. IBSA vs BRICS: China and India courting Africa. **East Asia Forum**, 2 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2011/09/02/ibsa-vs-brics-china-and-india-courting-africa>> Acessado em: 5 jan. 2012.

NAIDU, S. South Africa joins BRIC with China's support. **East Asia Forum**, 1 Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2011/04/01/south-africa-joins-bric-with-china-support>> Acessado em: 5 jan. 2012.

NELSON, D. **The Telegraph**, New Delhi, 28 June 2009. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/india/5673437/India-joins-neocolonial-rush-for-Africas-land-and-labour.html>> Acessado em: 5 jan. 2012.

NYE, J. S. Public diplomacy and soft power. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, Mar. 2008. Disponível em: <<http://ann.sagepub.com/content/616/1/94.full.pdf+html>> Acessado em: 2 jan. 2012.

_____. Brics não ameaçam hegemonia dos EUA, diz 'pai' da teoria do neoliberalismo. Entrevista a Rogerio Wassermann. **BBC Brasil**, Londres, 2011. Disponível em: <<http://www.bbc>>

co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111125_joseph_nye_brics_rw.shtml> Acessado em: 2 jan. 2012.

OBIORAH, N. Who's afraid of China in Africa? Towards an African civil society perspective on China-Africa relations. In: MANJI, F.; MARKS, S. **African perspectives on China in Africa**. Cape Town; Oxford; Nairobi: Fahamu, 2007. Disponível em: <http://www.mondiaal.be/files/mondiaal/attachments/China_in_Africa_book.pdf> Acessado em: 2 jan. 2012.

_____. Rise and rights in China-Africa relations. **Working Papers in African Studies**, Mar. 2008. Disponível em: <<http://www.sais-jhu.edu/sebin/i/j/ObiorahWorkingPaper.pdf>> Acessado em: 2 jan. 2012.

O'NEILL, J. **Building better global economic BRICs**. Goldman Sachs, 2001 (Global Economic Paper, n. 66). Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>> Acessado em: 1 dez. 2011.

_____. South Africa as a BRIC. **Investment Week**, 6 Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.investmentweek.co.uk/investment-week/opinion/1935362/jim-oneill-south-africa-bric>> Acessado em: 5 jan. 2012.

RAMO, J. C. **The Beijing consensus**. London: Foreign Policy Centre, 2004. Disponível em: <<http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>> Acessado em: 5 jan. 2012.

RIBEIRO, E. África do Sul. In: ACIOLY, L. *et al.* **Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_internacionalizacao.pdf> Acessado em: 25 jan. 2012.

_____.; TIBÚRCIO, J. A presença econômica sul-africana na África: comércio e investimento. Brasília: Ipea, out./dez. 2010. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/101129_boletim_internacional04.pdf> Acessado em: 25 jan. 2012.

ROBERTS, C. Russia's BRICs diplomacy: rising outsider with dreams of an insider. **Polity**, v. 42, n. 1, Jan. 2010. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~power/literature/dbase/robertsc1.pdf>> Acessado em: 2 jan. 2012.

_____. Building the new world order BRIC by BRIC. **The European Financial Review**, Feb./Mar. 2011. Disponível em: <[http://www.mid.ru/brics.nsf/8aab06cc61208e47c325786800383727/0076861093dc5f86c32578bc0045fca4/\\$FILE/Cynthia%20Roberts.pdf](http://www.mid.ru/brics.nsf/8aab06cc61208e47c325786800383727/0076861093dc5f86c32578bc0045fca4/$FILE/Cynthia%20Roberts.pdf)> Acessado em: 2 jan. 2012.

RUSSIA to increase investment in large projects in Angola. **RIA Novosti**, Luanda, 26 June 2009. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20090626/155364462.html>> Acessado em: 5 jan. 2012.

SAUTMAN, B. V. **Friends and interests**: China's distinctive links with Africa. Center on China's Transnational Relation Hong Kong, 2006. (Working Paper, n. 12). Disponível em: <http://www.cctr.ust.hk/materials/working_papers/WorkingPaper12.pdf> Acessado em: 5 jan. 2012.

SERIA, N. **South Africa is asked to join as a BRIC member to boost emerging markets**. Bloomberg, 24 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2010-12-24/south-africa-asked-to-join-bric-to-boost-cooperation-with-emerging-markets.html>> Acessado em: 2 jan. 2012.

SHARMA, R. BRIC vs IBSA = China vs India? **The Diplomat**, Tokyo, 2 Mar. 2011. Disponível em: <<http://the-diplomat.com/indian-decade/2011/03/02/bric-vs-ibsa-china-vs-india>> Acessado em: 5 jan. 2012.

SNETKOV, A.; ARIS, S. Russia and the narrative of BRIC. **Russian Analytical Digest**, Zurich, n. 91, 14 Feb. 2011. Disponível em: <http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/126868/ipublicationdocument_singledocument/6acab752-8c55-4231-9ea9-6c93dd79fc3c/en/Russian_Analytical_Digest_91.pdf> Acessado em: 2 jan. 2012.

STANDARD BANK. **ICBC opens first African representative office in Cape Town**. Standard Bank, 25 Nov. 2011. Disponível em: <http://www.standardbank.com/Article.aspx?id=-137&src=m2011_34385466> Acessado em: 31 jan. 2012.

THE ECONOMIST. Disunity among the BRICs. **The Economist**, London, 8 June 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/freexchange/2011/06/imf-succession>> Acessado em: 5 jan. 2012.

_____. The visible hand. **The Economist**, London, 21 Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21542931>> Acessado em: 30 jan. 2012.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. Economic Development in Africa: **Report 2009 – Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development**. United Nations. New York and Geneva, 2009. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2009_en.pdf> Acessado em: 30 nov. 2011.

_____. **World investment report 2011: non-equity modes of international production and development**. New York; Geneva: UNCTAD, 2011. Disponível em: <<http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf>> Acessado em: 15 dez. 2011.

WEITZ, R. Is BRICS a real bloc? **The Diplomat**, Tokyo, 22 Apr. 2011. Disponível em: <<http://the-diplomat.com/2011/04/22/is-brics-a-real-bloc>> Acessado em: 5 jan. 2012.

XIAOCONG, Du. **Speech by Counselor Du Xiacong of the Chinese Permanent Mission to the UN at the “Symposium on Africa-China Relations” held by Syracuse University, Syracuse, USA**, 28 Apr. 2010. Disponível em: <<http://www.focac.org/eng/zxxx/t689653.htm>> Acessado em: 5 jan. 2012.

YAO, Y. China model and its future. In: GARNAUT, R.; GOLLEY, J.; SONG, L. **China: the next twenty years of reform and development**. Canberra; Australian National University Press; Social Sciences Academic Press (China). 2010. Disponível em: <http://epress.anu.edu.au/titles/china-update-series/china_20_citation/pdf-download> Acessado em: 2 jan. 2012.

ZUMA, J. **Statement by South African President Jacob Zuma during the Joint Press Conference by BRICS Heads of State at the Third BRICS Summit**. Sanya, China, 14 Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=3850>> Acessado em: 5 jan. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BITTENCOURT, A. **A inclusão da África do Sul nos BRICS: uma perspectiva política**. BRICS Monitor, Rio de Janeiro, dez. 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/2136/doc/263518169.pdf>> Acessado em: 5 jan. 2012.

KAPLINSKY, R.; MCCORMICK, D.; MORRIS, M. **The impact of China on Sub-Saharan Africa**. IDS, Brighton, 2006. Disponível em: <http://www.uneca.org/eca_programmes/acgd/overview_report.pdf> Acessado em: 5 jan. 2012.

LE PERE, G. (Ed.). **China in Africa**: mercantilist predator or partner in development? The South African Institute of International Affairs, Midrand and Johannesburg, 2007.

LIHUA, Y. Africa: a view from China. **The South African Journal of International Affairs**, v. 13, n. 1, 2006.

O'NEILL, J. A África pode ser o próximo BRIC. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 ago. 2010. Tradução de Paulo Migliacci.

_____. *et al.* **How solid are the BRICs?** Goldman Sachs, 2005. (Global Economic Paper, n. 134). Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/how-solid.pdf>> Acessado em: 1 dez. 2011.

TAYLOR, I. **Unpacking China's resource diplomacy in Africa**. Stellenbosch: School of International Relations, University of Stellenbosch, 2006a.

_____. **China and Africa**: engagement and compromise. London; New York: Routledge, 2006b.

UNCTAD. **Economic Development in Africa: Report 2010 – South-South Cooperation**: Africa and the New Forms of Development Partnership. United Nations. New York and Geneva, 2010. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2010_en.pdf> Acessado em: 3 jan. 2012.

ANEXO

TABELA A.1

Percepção sobre a influência no mundo de países selecionados

País onde foi feita a pesquisa	País sobre o qual se percebe o caráter da influência no mundo	Visão positiva (%)	Visão neutra (%)	Visão negativa (%)
Nigéria	China	73	10	17
	Reino Unido	72	8	20
	Estados Unidos	64	4	32
	África do Sul	59	23	18
	França	52	21	27
	Índia	42	28	30
	Brasil	38	34	28
	Rússia	31	27	42
Gana	Reino Unido	73	20	7
	Estados Unidos	72	15	13
	China	63	23	14
	África do Sul	51	35	14
	França	46	39	15
	Brasil	41	39	20
	Índia	33	41	26
	Rússia	32	42	26
Quênia	Estados Unidos	85	5	10
	África do Sul	79	12	9
	Reino Unido	79	10	11
	China	73	12	15
	França	65	19	16
	Brasil	54	26	20
	Índia	42	23	35
	Rússia	37	25	38
Egito	China	64	15	21
	Reino Unido	50	33	17
	Estados Unidos	45	26	29
	França	42	45	13
	Rússia	35	44	21
	Índia	19	57	24
	Brasil	18	56	26
	África do Sul	14	59	27

Fonte: BBC World Service Poll (2010).

Nota: A pesquisa foi conduzida pelo BBC World Service Poll em 2009-2010. Perguntou-se à população de 27 países (de todos os continentes) acerca da sua percepção sobre a influência de países selecionados no mundo. Para a tabela apresentada neste anexo selecionou-se apenas a percepção de países da África. Em relação aos países sobre os quais se percebe o caráter da influência selecionaram-se os cinco BRICS, além de Estados Unidos (maior economia do mundo), França e Reino Unido (maiores ex-potências coloniais na África).

AINDA SUJEITA AO CONTÁGIO? A VULNERABILIDADE DA ECONOMIA RUSSA A UMA NOVA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL

André Gustavo de Miranda Pineli Alves*

1 INTRODUÇÃO

No papel, parecia uma economia imune a crises, com fundamentos macroeconômicos invejáveis,¹ tais como superávits fiscais do governo federal da ordem de 7,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2006 e de 5,4% em 2007; dívida pública do governo central equivalente a meros 6% do PIB em meados de 2008² – e inferior aos fundos de reserva acumulados em anos anteriores, que ultrapassavam os 13% do PIB;³ dívida externa governamental desprezível; superávits comerciais superiores a 10% do PIB em 2006 e 2007, com superávits em conta corrente ao redor de 6% do PIB; reservas internacionais de quase US\$ 570 bilhões, em junho de 2008, superiores à dívida externa total do país, de US\$ 534 bilhões, que equivalia a cerca de 35% do PIB.

Apesar disso, a Rússia foi um dos países mais afetados pela crise financeira global de 2008-2009. Em 2009, o PIB do país caiu 7,8%, a maior contração verificada entre as 15 maiores economias do mundo. Como explicar tamanho impacto? Os objetivos deste artigo são revisitar o período mais agudo da crise em busca dos mecanismos de transmissão da crise internacional para a economia russa e, a partir destes, avaliar os possíveis fatores de vulnerabilidade do país a uma nova crise financeira internacional, que poderia ser desencadeada, por exemplo, por *defaults* de dívidas soberanas na Zona do Euro.

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

1. As estatísticas apresentadas neste artigo, exceto quando indicado, são provenientes das seguintes fontes: Banco Central da Rússia (BCR), Serviço Federal de Estatísticas da Rússia (Rosstat), Ministério das Finanças da Federação Russa, Instituto para as Economias em Transição do Banco Central da Finlândia (BOFIT), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Ceic Data.

2. Em 2002, essa dívida equivalia a 42% do PIB, dos quais cerca de dois terços eram dívida externa.

3. Em 2004 foi criado o Fundo de Estabilização (FE), com a função de poupar parte das receitas fiscais advindas do petróleo para o uso em períodos de baixa da cotação internacional da *commodity*. Em 2008, o fundo foi cindido em Fundo de Reserva (FR), com a mesma função do fundo original e limitado a 10% do PIB, e Fundo Nacional do Bem-estar (FNBE), desenhado para ajudar no financiamento intertemporal do sistema previdenciário, que receberia o que excedesse àquele limite. Em junho de 2008, os dois fundos somavam montante equivalente a US\$ 163 bilhões.

2 A MANIFESTAÇÃO DA CRISE GLOBAL NA ECONOMIA RUSSA

Nos dois anos anteriores à crise financeira global – 2006-2007 – a economia russa cresceu a taxas superiores a 8% ao ano (a.a.), com a taxa de desemprego atingindo níveis próximos aos que se costuma considerar como pleno emprego – 5,4% segundo a metodologia da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – em maio de 2008. A demanda doméstica foi impulsionada por fatores externos, como os preços ascendentes do petróleo e, especificamente nos dois anos anteriores à crise, os volumosos ingressos de capital. Há vários anos a absorção interna vinha crescendo acima da produção, puxada pelo consumo e, principalmente nos anos anteriores à crise, pela formação bruta de capital fixo (FBCF), que aumentou 16,7% em 2006 e 22,7% no ano seguinte.⁴ Contudo, a despeito da crescente contribuição negativa do setor externo para o crescimento do PIB em termos de volume, a evolução favorável dos termos de troca impediu uma deterioração da balança comercial, que continuou altamente superavitária, registrando saldos de US\$ 139 bilhões, em 2006, e de US\$ 131 bilhões, em 2007. Nos três primeiros trimestres de 2008, a balança comercial acumulou saldo de US\$ 155 bilhões, apesar da alta de 42% no valor importado, frente ao mesmo período do ano anterior.

Após atingir o pico de 10% de crescimento no primeiro trimestre de 2008 – em termos anualizados, na comparação com o período imediatamente anterior, livre de influências sazonais – a economia começou a desacelerar, com alta de 4,3% no segundo trimestre e queda de 3,4% no terceiro. Contudo, foi apenas no quarto trimestre que a economia do país foi seriamente afetada pela crise financeira internacional, com uma involução do PIB da ordem de 16% em termos anualizados, patamar que se repetiu no trimestre seguinte (tabela A.1).

A decomposição do PIB pela ótica da demanda, no entanto, revela comportamentos distintos nesses dois trimestres. No último trimestre de 2008, o consumo aumentou, tanto o das famílias como o do governo. E a queda na FBCF, embora substancial, 17% na série com ajuste sazonal, não justificaria tamanho recuo no PIB. De fato, a grande responsável pela freada brusca foi a variação nos estoques, que equivaliu a quase duas vezes a diminuição do PIB em termos de volume.⁵ No trimestre seguinte, o ajuste nos estoques prosseguiu; contudo, o consumo passou a contribuir de forma relevante para a contração no PIB. Em ambos os trimestres, a contribuição das exportações líquidas para o crescimento foi positiva (tabela A.1).

Normalmente, a variação de estoques é um componente pouco expressivo da demanda e do PIB. Na Rússia, porém, os estoques são corriqueiramente mais elevados do que em

4. A recuperação da economia russa, após uma década de depressão, baseou-se, inicialmente, na utilização de recursos antes ociosos e na realocação desses recursos para usos mais produtivos – principalmente da hipertrofiada indústria de bens de produção para o subdesenvolvido setor de serviços. A partir de 2006, o investimento também passou a contribuir de forma mais substancial para a demanda e para a expansão da capacidade de oferta – em 2007 a taxa de investimento chegou a 21,1%. Segundo Aslund (2009, p. 3), cerca de metade do crescimento russo pós-2000 resultou do aumento do estoque de capital e a outra metade do aumento na produtividade total dos fatores.

5. Na tabela A.1, ver coluna Investimento, que inclui a variação de estoques e a FBCF.

economias de nível de desenvolvimento similar, o que parece ser um resquício dos tempos soviéticos, quando os frequentes racionamentos tornavam mais racional para as empresas manter seus ativos na forma de estoques do que em formas mais líquidas.⁶ Conforme Tabata (2009, p. 693), da queda de 10,4% do PIB russo no primeiro semestre de 2009, em relação ao mesmo período do ano anterior, 9,1 pontos percentuais (p.p.) seriam explicados pela redução nos estoques, a maior parte deles de insumos e não de bens finais.⁷

A produção industrial sofreu uma forte contração na passagem de outubro para novembro de 2008, 11,6% na série com ajuste sazonal. Os gêneros que sofreram impacto mais imediato foram bens de capital, metalurgia básica e produtos de metal, produtos de minerais não metálicos, borracha e plástico e produtos químicos, cuja produção física, sem considerar os efeitos sazonais, caiu cerca de 30% entre setembro e novembro de 2008. Nos meses seguintes, os segmentos industriais mais voltados ao mercado interno, como o têxtil e o de material de transporte, também passaram a sentir de forma mais intensa o impacto da crise. O ramo de petróleo e derivados, no entanto, sofreu quase nenhum impacto, pelo menos em termos de produção física, o que ajudou a impedir uma queda mais acentuada dos indicadores industriais no período, dado o peso do segmento na matriz industrial do país.

Após manter-se praticamente estagnada entre dezembro de 2008 e maio de 2009, a produção industrial começou a recuperar-se lentamente a partir do mês seguinte, vindo a aproximar-se do pico atingido em fevereiro de 2008 somente em agosto de 2011.⁸ Os componentes da demanda também começaram a reagir a partir do segundo semestre de 2009, e o crescimento do PIB voltou ao terreno positivo no terceiro trimestre daquele ano.

Além do impacto sobre a economia real, a crise financeira global manifestou-se na Rússia sob outras formas, como ataques especulativos contra o rublo, ampla desvalorização cambial, derretimento dos índices acionários, contração da liquidez, paralisação do mercado interbancário, dificuldades financeiras por parte de bancos e empresas altamente endividados no curto prazo em moeda estrangeira e um início de crise bancária, rapidamente debelada por medidas tomadas pelo BCR.⁹

6. Este problema não desapareceu com o fim do planejamento centralizado. Ao contrário, a desorganização geral que o sucedeu tem sido apontada como um dos principais motivos da depressão econômica dos anos 1990. Conforme Blanchard e Kremer (1997), a falta recorrente de materiais resultou em perda substancial de horas de trabalho na indústria russa na primeira metade daquela década.

7. À primeira vista, pode parecer um contrassenso que a diminuição dos estoques seja um fator de contração do PIB. Porém, sob a ótica das Contas Nacionais, uma variação negativa nos estoques implica crescimento do PIB abaixo do crescimento da demanda, uma vez que parte do consumo, da FBCF e das exportações líquidas, é atendida por bens produzidos em períodos anteriores. Normalmente, uma baixa acentuada no nível dos inventários conduz a um novo ciclo de formação de estoques em períodos seguintes. Contudo, em momentos de incerteza elevada, os agentes podem preferir manter sua riqueza em formas mais líquidas em vez de recompor estoques. Para Hanson (2009, 2011), que considera o ambiente de negócios na Rússia bastante precário, houve uma grande fuga de capitais do país quando as condições ficaram mais adversas, o que ajuda a explicar a forte queda nos estoques detectada pelas Contas Nacionais. Segundo o autor, a drenagem de recursos teria comprimido o capital de giro das empresas, que se viram, então, forçadas a liquidar estoques para recompor seu caixa.

8. Em setembro de 2009 – um ano após o início da crise – a produção física industrial da Rússia ainda estava 8,4% abaixo da observada no mesmo mês de 2008. Alguns gêneros industriais ainda encontravam-se bastante deprimidos, como os de máquinas e equipamentos, 25,4% abaixo do nível de setembro de 2008; de máquinas e equipamentos elétricos, eletrônicos e óticos, 26,2% abaixo; e de equipamentos de transporte, 44,4%. Em setembro de 2011, a produção de bens de capital ainda se encontrava 18,4% aquém do patamar alcançado três anos antes.

9. Esses aspectos da crise já foram abordados de forma mais aprofundada em Pineli Alves (2011b).

3 MECANISMOS DE TRANSMISSÃO DA CRISE GLOBAL PARA A ECONOMIA RUSSA

Embora a Rússia tenha sido um dos países mais afetados pela crise financeira global de 2008-2009, a crise não foi gerada internamente. Tratou-se, muito mais, de um efeito contágio do pânico instalado nas principais praças financeiras mundiais por causa das incertezas em relação às perdas incorridas nos mercados de crédito imobiliário *subprime* – diferentemente de 1998, quando inconsistências na política macroeconômica parecem ter sido determinantes para a crise que se abateu sobre o país.¹⁰ Os principais mecanismos de transmissão foram a interrupção súbita dos fluxos de capitais, em virtude da reavaliação de riscos e posterior fuga dos investidores para a qualidade (*flight to quality*); a contração do crédito em âmbito global, que dificultou a rolagem dos empréstimos de curto prazo contraídos por bancos e empresas russas no exterior; e a queda no preço do petróleo, que afetou significativamente as expectativas com relação às contas externas e às finanças públicas do país, além das perspectivas de lucro das empresas do setor.

Os bancos russos praticamente não detinham os chamados “ativos tóxicos” que deram origem ao *débâcle* nos bancos norte-americanos e europeus. Apesar de haver sinais de formação de bolhas de ativos, notadamente no mercado acionário e nos mercados imobiliários das grandes cidades, tal fenômeno não esteve amparado na expansão do crédito interno, diferentemente do ocorrido nos Estados Unidos e em diversos países europeus. O crédito imobiliário ainda era incipiente na Rússia – cerca de 2,4% do PIB ao fim de 2008 – e mesmo o crédito total na economia era baixo em relação aos padrões internacionais – 39,8% do PIB na mesma época. O impulso à elevação nos preços daqueles ativos decorreu principalmente do ingresso de capitais externos¹¹ – a maior parte deles dívida contratada por bancos e empresas russos –, cujos influxos líquidos totalizaram US\$ 123 bilhões em 2006-2007, após anos de elevada fuga de capitais.¹²

Quando o banco norte-americano Lehman Brothers quebrou, em setembro de 2008, a Rússia era solvente em relação aos compromissos externos – tabela A.2. Suas reservas internacionais somavam US\$ 557 bilhões, contra uma dívida externa total de US\$ 541 bilhões, dos quais apenas US\$ 36 bilhões eram dívida do governo central e das autoridades monetárias. Empresas e bancos do país, todavia, foram bastante afetados pela súbita paralisação de seus veículos tradicionais de financiamento, quais sejam, o crédito bancário externo e o investimento direto, que coincidiram temporalmente com o colapso no preço das *commodities*. Em setembro de 2008, a dívida externa dos bancos totalizava US\$ 198 bilhões, e a das

10. Para maiores detalhes sobre a crise de 1998, ver Pineli Alves (2011b).

11. Nos dois anos anteriores à crise, os preços recordes do petróleo e a liberalização da conta de capital – ocorrida em julho de 2006 – impulsionaram o ingresso de recursos externos no país. Isso aumentou a pressão em favor da valorização do rublo e reforçou a atuação do BCR na compra de divisas, o que gerou novos incentivos à entrada de capitais, por conta do seguro implícito representado pelas volumosas reservas internacionais do país.

12. Os altos preços do petróleo e as baixas taxas de juros internacionais tornaram o endividamento externo atrativo. Os elevados saldos em conta corrente ajudaram a elevar a classificação de risco da Rússia, o que por sua vez alimentou as entradas de capital. Contudo, esses fluxos eram claramente dependentes do preço do petróleo.

demais empresas, US\$ 307 bilhões. A dívida externa total de curto prazo do país montava a US\$ 108 bilhões, a maior parte concentrada em mãos privadas: US\$ 50 bilhões devidos por bancos privados e US\$ 36 bilhões por outras empresas privadas. Conforme Conrad (2009), os pagamentos de juros e principal devidos externamente montavam a US\$ 155 bilhões em 2009 e a US\$ 89 bilhões em 2010. Os problemas de bancos e empresas foram agravados pela forte queda nos preços de suas ações – que apresentam, historicamente, uma grande correlação com as cotações internacionais das *commodities* – que foram dadas como garantia aos empréstimos tomados nos mercados doméstico e externo. A queda no valor das ações precipitou chamadas de margem por parte dos credores, levando diversas empresas a recorrer à venda de ativos em condições adversas de mercado. Dado o risco de ver ativos estratégicos para o desenvolvimento do país pararem em mãos estrangeiras, o Kremlin entrou em ação, oferecendo refinanciamento das dívidas em moeda estrangeira, comprando ações de empresas para evitar novas chamadas de margem, entre outras medidas.¹³

A crise levou o BCR a abandonar sua política de flutuação suja do rublo, que na opinião do FMI consistia em uma taxa de câmbio fixa *de facto* (TABATA, 2009, p. 685). Adotou-se uma política de depreciação gradual do rublo a partir de 11 de novembro de 2008 até 22 de janeiro seguinte, período no qual a moeda desvalorizou-se cerca de 40% em relação ao dólar e 29% frente ao euro. A justificativa dada pelo BCR para a adoção dessa política gradualista foi a necessidade de ajustamento de empresas, bancos e famílias à nova realidade cambial. Na avaliação de Conrad (2009, p. 6), a perda de reservas “talvez tenha sido o preço que as autoridades se dispuseram a pagar para assegurar uma desalavancagem ordenada dos devedores externos privados sem a ocorrência de grandes bancarrotas e evitar corridas bancárias que pudessem levar mais estresse ao setor (...)”.

A forte desvalorização do rublo rememorou um fenômeno comum nos anos 1990: a tendência à dolarização em momentos de crise. Houve uma rápida conversão de depósitos em rublos para depósitos em moeda estrangeira no sistema bancário russo – a participação dos últimos no total atingiu a maior fração desde 1999. Essa fuga do rublo coincidiu com a já citada queima de estoques e também com pagamentos, pelas empresas, de dividendos muito acima dos usuais, superando, em alguns casos, até mesmo os lucros daquele ano (HANSON, 2009), o que configura uma evidência de revigoramento da fuga de capitais, tão comum na década anterior, mas que havia diminuído muito nos anos 2000.

Os investidores estrangeiros não foram os únicos a apostar contra o rublo. Entre os especuladores também estiveram os grandes bancos estatais, que usaram os recursos recebidos do governo para atuarem na estabilização do mercado interbancário para comprar dólares (FIDRMUC; SÜB, 2011).¹⁴ Devido aos pagamentos externos e à aquisição de ativos em moeda estrangeira, a posição líquida dos bancos em moeda estrangeira melhorou significativamente já no fim de 2008. Ao fim do primeiro semestre de 2009, a dívida externa dos

13. Sobre o impacto da crise nas grandes empresas transnacionais russas, assim como as medidas de contraposição à crise adotadas pelo governo do país, ver Pineli Alves (2011a).

14. Conforme Konno (2009 *apud* TABATA, 2009, p. 694), a adição de ativos denominados em moeda estrangeira no portfólio dos bancos entre setembro e dezembro de 2008 equivaleu ao montante de recursos injetados pelo governo russo no setor bancário no mesmo período.

bancos já havia se reduzido para US\$ 145 bilhões e a dívida líquida, que era de US\$ 101 bilhões, converteu-se em uma posição credora de US\$ 4,5 bilhões. A perda de reservas do governo ocorrida entre o fim de 2008 e o início de 2009 foi claramente convertida em melhoria na posição de bancos e empresas.

O crescimento econômico da Rússia nos anos 2000 foi impulsionado pelo preço das *commodities* e, a partir de 2006, também pelos fluxos de capital estrangeiro. De acordo com as estatísticas oficiais, a produção de petróleo e gás, assim como a de outras indústrias extrativas, não deu grande contribuição ao crescimento do PIB, em termos de volume.¹⁵ No entanto, o setor energético exerceu forte efeito sobre o restante da economia, particularmente o setor de serviços, por conta do efeito renda¹⁶ desencadeado pelos ganhos nos termos de troca.¹⁷ Conforme estimativas de Tabata (2009), a renda nacional bruta real cresceu entre 1,3 p.p. e 4,1 p.p. acima do PIB, entre 2003 e 2006, em decorrência desses ganhos, o que conduziu a uma elevação na demanda, principalmente no consumo das famílias, cujo incremento foi parcialmente satisfeito por importações. Portanto, um choque negativo nos termos de troca, como o ocorrido durante os meses mais agudos da crise, já seria razão suficiente para uma redução substancial na demanda.

A contração no preço do petróleo levantou rumores de investidores por conta de seu impacto sobre as finanças públicas¹⁸ e sobre o balanço de pagamentos, alimentando expectativas de que a Rússia passaria a apresentar déficit em conta corrente, exercendo assim pressão sobre o rublo. A partir do último trimestre de 2008, o resultado fiscal se deteriorou fortemente, devido ao efeito dos preços cadentes do petróleo e da recessão sobre a arrecadação, além do aumento nos gastos do governo, no bojo do pacote anticrise adotado. Os déficits fiscais foram financiados, primeiramente, por meio da venda de ativos do FR.¹⁹

O setor de energia é também extremamente importante para o balanço de pagamentos da Rússia – quase dois terços das exportações são compostos por petróleo e derivados e gás natural. No quarto trimestre de 2008, o saldo comercial do país caiu 54% em relação ao trimestre anterior, de US\$ 53,9 bilhões para US\$ 24,7 bilhões – queda totalmente explicada

15. Segundo estimativas do Banco Mundial (2004), o setor de petróleo e gás respondeu por um quarto do PIB da Rússia em 2000, participação muito superior à apontada pelas estatísticas oficiais do Rosstat, que naquele ano indicavam 7,8%. De acordo com Kuboniwa, Tabata e Ustinova (2005), que calcularam essa participação em 18,5% para 2001, a grande diferença em relação às estatísticas oficiais decorre do fato de que a maior parte do valor adicionado ocorre nos segmentos de transporte e de comércio, e não nos de extração e refino. A principal causa disso é a prática de preços domésticos muito abaixo dos internacionais, que balizam os preços de exportação, num mercado dominado por *holdings* verticalmente integradas – em 2002, por exemplo, os preços de exportação do gás natural foram 11 vezes maiores do que os preços contabilizados pelas firmas produtoras, sendo a diferença considerada como valor adicionado pelo setor comercial. Estimativas mais recentes do Ministério do Desenvolvimento Econômico, citadas por Aslund (2009), calcularam a participação do setor de energia no PIB em torno de 18% em 2007.

16. Conforme Gaddy e Ickes (2010, p. 285), há uma forte correlação entre as receitas das 100 maiores empresas não energéticas do país e a cotação internacional do petróleo.

17. Entre 2003 e 2008, os termos de troca da Rússia tiveram incremento de mais de 120% (CONRAD, 2009).

18. Às cotações prevalecentes nos últimos anos, cerca de 90% de qualquer variação marginal no preço do petróleo, têm efeito direto sobre a arrecadação do Estado russo.

19. Para dar uma ideia da importância do petróleo para o equilíbrio das finanças públicas na Rússia, basta mencionar que o orçamento do governo federal teria apresentado déficit equivalente a 6,4% do PIB em 2008 se não fossem as receitas de *royalties* e os tributos incidentes sobre a cadeia do produto, que fizeram as contas encerrar o ano com superávit de 4,1% (BANCO MUNDIAL, 2009). Em 2009, já sob os efeitos contracionistas da crise econômica sobre as receitas fiscais não relacionadas ao petróleo – que caíram 0,6 p.p. do PIB em relação ao ano anterior – e o aumento dos gastos públicos em decorrência da elevação dos gastos sociais e das políticas contracíclicas adotadas – que fizeram a despesa subir 6,4 p.p. do PIB na mesma base de comparação – o orçamento federal encerrou o ano com déficit equivalente a 5,9% do PIB, o primeiro déficit desde fins dos anos 1990. Contudo, o déficit teria sido muito maior – 13,5% do PIB – se não fossem as receitas advindas do petróleo, que representaram 40% das receitas federais em 2009, mesmo tendo caído 2,9 p.p. do PIB em relação ao ano anterior (BANCO MUNDIAL, 2011a).

pelas exportações de petróleo e derivados e gás natural, que diminuíram em US\$ 29,3 bilhões, apesar de o *quantum* exportado ter permanecido praticamente constante (tabela A.3).²⁰

4 EVOLUÇÃO DOS FATORES DE VULNERABILIDADE DA ECONOMIA RUSSA NO PERÍODO 2008-2011

Uma nova crise financeira internacional, embora possa vir a afetar a Rússia por meio dos mesmos mecanismos de transmissão citados na seção anterior, provavelmente será de natureza diferente, relacionada ao colapso da dívida soberana em alguns países europeus. Em que medida essa natureza distinta pode implicar desdobramentos outros para a crise? Em 2008, houve uma fuga dos investidores para ativos considerados seguros, entre os quais estavam ativos denominados em euro. Porém, numa hipotética nova crise, os ativos em euros, ao invés de porto seguro, seriam os próprios alvos da fuga. Isso provavelmente geraria um rebalanceamento global na alocação dos investimentos privados, possivelmente beneficiando os países emergentes. De todo modo, cabe investigar como evoluiu a dependência da economia russa em relação ao crédito externo desde 2008.

A dívida externa total do país, depois de ter diminuído de US\$ 541 bilhões para US\$ 457 bilhões entre setembro de 2008 e junho de 2010, voltou a subir a partir do segundo semestre desse ano, encerrando o terceiro trimestre de 2011 em US\$ 519 bilhões.

As reservas internacionais, todavia, acompanharam de perto esse movimento, atingindo o montante de US\$ 517 bilhões em setembro de 2011 – tabela A.2. A maior parte da redução na dívida total deveu-se ao setor bancário, que diminuiu de US\$ 198 bilhões para US\$ 157 bilhões seu endividamento externo entre os meses de setembro de 2008 e de 2011. Já a dívida externa das empresas não bancárias, após uma pequena redução em 2009, voltou a crescer a partir do segundo trimestre de 2010, de tal modo que se encontra pouco acima daquela de setembro de 2008. No entanto, o mais relevante no que tange à vulnerabilidade a um novo choque nos fluxos de capitais é o tamanho da dívida externa de curto prazo. Tanto os bancos como as demais empresas reduziram de forma substancial sua exposição ao risco de liquidez decorrente do *funding* externo: no caso das empresas não bancárias privadas, a dívida de curto prazo diminuiu de US\$ 36,3 bilhões, em setembro de 2008, para US\$ 18,5 bilhões, em março de 2011 – dado disponível mais recente; no caso dos bancos privados – os mais expostos na crise de 2008, a parcela de curto prazo caiu de US\$ 50,3 bilhões para US\$ 27,3 bilhões.²¹

Outro aspecto relevante no que tange à vulnerabilidade do setor bancário foi a melhoria substancial de sua posição internacional de investimento – tabela 1. O passivo externo líquido do

20. A crise de 1998 também ocorreu após o desabamento do preço do petróleo, em decorrência da crise asiática do ano anterior. No entanto, naquela época a Rússia possuía crônico déficit fiscal e reservas internacionais pouco significativas.

21. A Rússia é credora externa líquida. Em dezembro de 2010 – último dado disponível – os ativos externos do país superavam os passivos em US\$ 15,7 bilhões. Os passivos representados por investimentos de portfólio montavam a US\$ 278,3 bilhões (tabela A.4). Embora configurem mais um fator de vulnerabilidade, esses investimentos têm seus valores fortemente ajustados em momentos de turbulência. Ao longo de 2008, por exemplo, o saldo desses passivos caiu de US\$ 367,5 bilhões para US\$ 112,6 bilhões. Dessa variação, a saída de recursos do país representou apenas US\$ 27,6 bilhões, enquanto a perda de valor de mercado dos investimentos financeiros drenou US\$ 228,6 bilhões daquele saldo.

setor diminuiu de US\$ 129,9 bilhões, em junho de 2008, para US\$ 24,9 bilhões, três anos depois. Os passivos, que em meados de 2008 totalizavam US\$ 245,8 bilhões, dos quais US\$ 136,2 bilhões eram empréstimos, diminuíram para US\$ 226,1 bilhões, dos quais US\$ 102,7 eram empréstimos. Os ativos, por seu turno, aumentaram de US\$ 115,9 bilhões para US\$ 201,2 bilhões, devido a grandes incrementos na carteira de empréstimos, nas disponibilidades e nos investimentos em carteira.

TABELA 1

Rússia: posição internacional de investimento do setor bancário – 2008-2011

(Em US\$ bilhão)

	30/6/2008	30/6/2011
Ativos	115,9	201,2
Investimento direto	3,4	7,0
Investimento de portfólio	13,5	32,7
Derivativos financeiros	2,3	3,1
Outros investimentos	96,7	158,3
Moeda e depósitos	46,1	68,2
Empréstimos	46,4	84,7
Outros	4,3	5,4
Passivos	245,8	226,1
Investimento direto	26,1	31,6
Investimento de portfólio	32,4	38,3
Derivativos financeiros	1,3	3,6
Outros investimentos	186,1	152,5
Depósitos	45,9	46,0
Empréstimos	136,2	102,7
Outros	3,9	3,8
Posição internacional de investimento	-130,0	-24,9

Fonte: BCR.

De um modo geral, o grau de vulnerabilidade das grandes empresas russas a uma contração na liquidez internacional parece ser menor em 2011 do que à época da quebra do Lehman Brothers. As três principais empresas do setor de petróleo e gás – Gazprom, Rosneft e Lukoil – diminuíram, em termos absolutos, suas dívidas totais. Mais importante, contudo, foi a forte redução na dívida de curto prazo, como pode ser observado nos gráficos 1A, 1B e 1C. O mesmo ocorreu com a maior parte das grandes empresas de mineração e metalurgia. As exceções foram a Novolipetsk Steel e a Mechel, que se endividaram bastante após 2008, em grande parte por conta de aquisições feitas no período pós-crise – entretanto, a única que parece estar numa situação de maior fragilidade financeira é a Mechel, pois a Novolipetsk Steel possui nível de endividamento abaixo da média do setor, apesar do crescimento recente.

Em relação ao petróleo, as perspectivas são de preços elevados nos próximos anos, bastante acima da média das últimas três décadas.²² O cenário de longo prazo da U.S. Energy Information Administration (EIA) prevê preço médio do petróleo em torno de US\$ 105 entre 2011 e 2030 (EIA, 2010). Já a International Energy Agency (IEA) assume preço médio de US\$ 103 em suas projeções de oferta e demanda de médio prazo – até 2016 (IEA, 2011).

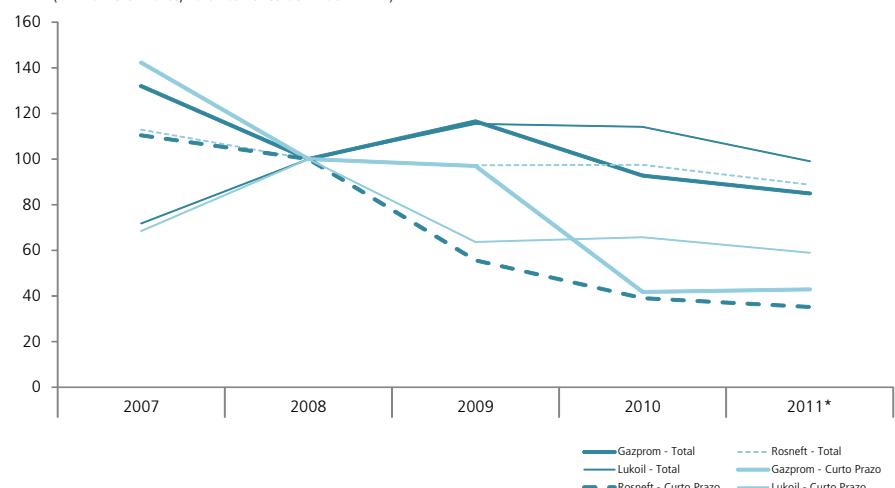
22. A hipótese de uma forte desaceleração da economia chinesa tem sido aventada como possível causa de um novo choque na economia mundial (THE WALL STREET JOURNAL, 2011). Obviamente, nesse caso, o impacto sobre a economia russa seria bastante distinto, dada a importância da demanda chinesa para a manutenção dos preços das *commodities* em altos patamares, como verificado nos últimos anos.

GRÁFICO 1

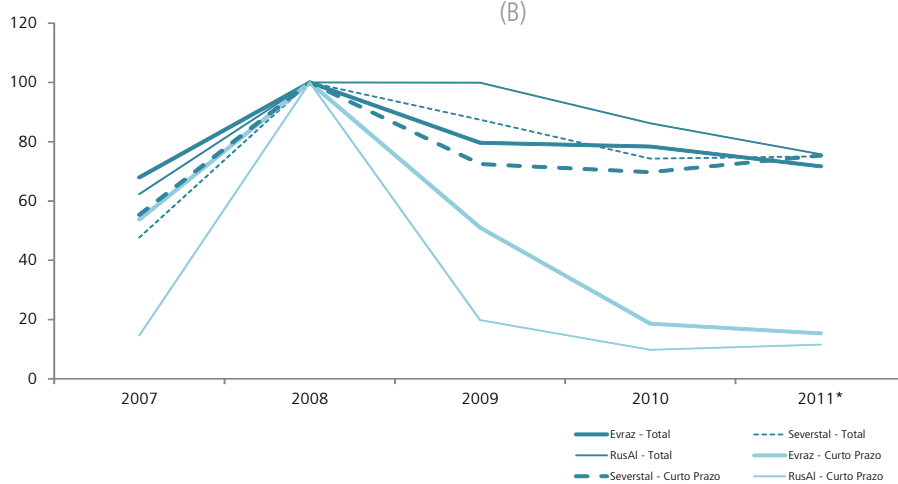
(A)

Endividamento de empresas russas – 2007-2011

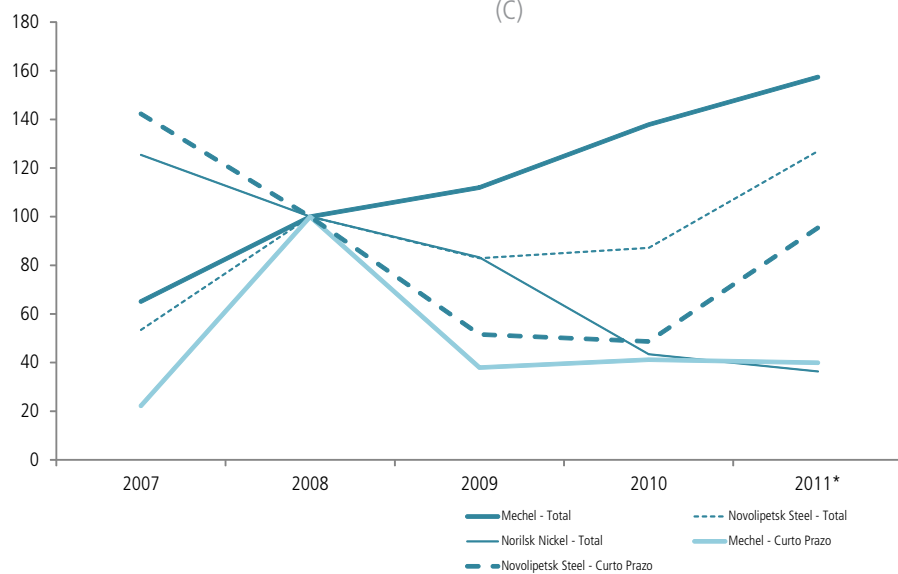
(Em número-índice, valor corrente de 2008 = 100)



(B)



(C)



Fontes: Bloomberg e balanços das empresas.

Nota: * Os dados de 2011 referem-se ao mês de setembro, exceto nos casos da Evraz, da Mechel e da Norilsk Nickel, que se referem a junho.

O Banco Mundial, por sua vez, projeta preço médio de US\$ 94 para o petróleo tipo *Urals*, o mais produzido pela Rússia, no período 2012-2015 (BANCO MUNDIAL, 2011b). Conforme cenário traçado pelo Banco Mundial para 2012, que toma como base um preço de US\$ 99 para o petróleo tipo *Urals* e taxa de crescimento do PIB de 3,8%, o resultado fiscal consolidado sai de um déficit de 0,2% do PIB, projetado para 2011, para outro de 1,6%. O saldo em conta corrente, por sua vez, cai de US\$ 67 bilhões para US\$ 21 bilhões (BANCO MUNDIAL, 2011b, p. 16). Contudo, comparando-se o terceiro trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2011 – períodos nos quais o preço do petróleo esteve bastante próximo – nota-se diferença insignificante no saldo comercial do país, assim como no valor de importações e exportações – tabela A.3 – e mesmo o saldo em conta corrente não difere de forma tão expressiva – cai de US\$ 29,5 bilhões para US\$ 23,8 bilhões. A estimativa do Banco Mundial é, portanto, pouco crível, uma vez que somente um surto importador de grandes proporções, decorrente de um grande diferencial de crescimento econômico em relação à média mundial, possibilitaria uma deterioração tão rápida. No caso de uma nova crise global, que pressionasse fortemente o preço do petróleo, o mais provável seria um cenário como o de 2008-2009, quando as importações também se contraíram de forma expressiva por conta da diminuição na demanda, o que colocaria algum limite para a deterioração da balança comercial.

Com relação à solidez do sistema bancário, o Relatório de Estabilidade do Sistema Financeiro da Federação Russa editado pelo FMI em agosto de 2011 afirma que:

Uma resposta de política ampla e decisiva permitiu às autoridades russas manter a estabilidade financeira frente a um grande choque global e a despeito de uma grande contração no produto doméstico. Indicadores de robustez financeira começaram a se recuperar em 2010 e as medidas anticrise foram retiradas. Testes de estresse sugerem que os bancos são capazes de suportar uma série de choques significativos, embora os dados reportados possam superestimar a qualidade dos empréstimos e os níveis de provisões, apesar de ascendentes, continuarem baixos (FMI, 2011, p. 1).

As melhores condições de *funding*, por conta do aumento nos depósitos pessoais e de empresas, permitiram aos bancos usarem seu excesso de caixa para pagar, antes do vencimento, os empréstimos sem garantias recebidos do BCR, dando fim a este programa anticrise no fim de 2010. Na mesma época, foram canceladas as garantias concedidas pelo BCR a empréstimos interbancários e, meses antes, foram retiradas as regras mais flexíveis para a classificação de risco de novos empréstimos (FMI, 2011) – medidas essas também adotadas por conta da crise de liquidez de 2008.

Por conta da recapitalização pós-crise, feita tanto com recursos públicos como por meio do mercado de capitais, a adequação de capital do sistema, em termos agregados, atingiu 18,1% em 2010 – contra 15,5% em 2007 –, muito acima do mínimo prudencial de 10% exigido pelo BCR e maior do que o encontrado em grande parte dos países. No mesmo período, a relação entre ativos líquidos e obrigações de curto prazo aumentou de 0,73 para

0,94 e a relação entre recursos captados junto a clientes e empréstimos concedidos subiu de 0,95 para 1,1 (FMI, 2011).²³

O teste de estresse realizado pelo BCR em abril de 2011, com dados do fim de 2010, revelou que 321 bancos – cerca de um terço do total, responsáveis por 51% dos ativos do sistema – podem vir a ter problemas caso ocorra uma crise financeira similar à de 2008²⁴ ficando com capital abaixo do nível mínimo de 10% das obrigações ajustadas pelo risco exigido pela autoridade regulatória. O setor como um todo perderia pouco mais da metade de seu capital, algo equivalente a 5,2% do PIB. Os maiores problemas seriam causados pela deterioração da carteira de crédito, com perdas avaliadas em cerca de 24,2% do capital dos bancos. Problemas de liquidez, desencadeados, sobretudo, por uma fuga de depositantes, consumiriam 13,8% do capital dos bancos. Outros 12,7% do capital seriam eliminados por riscos de mercado, dos quais cerca de dois terços seriam decorrentes de marcação a mercado de títulos de renda fixa (risco de taxa de juros) e um terço de renda variável – cabe salientar, contudo, que a exposição dos bancos russos à dívida soberana europeia é mínima (FMI, 2011). O risco cambial revelou-se desprezível, dado que as posições ativas e passivas em moeda estrangeira dos bancos mostram-se bastante equilibradas (BCR, 2011).²⁵

A grande participação dos bancos estatais no mercado é um fator que aumenta a margem de manobra para intervenções rápidas e eficazes em momentos críticos. Conforme Barisitz *et al.* (2010, p. 63), comparando-se os sistemas bancários de alguns dos países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), aqueles dominados por bancos estatais, como os da Rússia e de Belarus, saíram-se melhor durante a crise do que os dominados por bancos privados de capital doméstico ou estrangeiro, como os do Cazaquistão e da Ucrânia, respectivamente. Os custos de recapitalização dos primeiros ficaram entre 3% e 5% do PIB, enquanto dos últimos giraram entre 8% e 12% do PIB.²⁶ Com o fechamento de alguns bancos e a incorporação de outros desde 2008, a participação estatal no setor aumentou. Em julho de 2011, os cinco maiores bancos russos – todos controlados direta ou indiretamente pelo Estado – detinham 49% dos ativos, 50,3% do capital, 50,7% dos empréstimos e 57,4% dos depósitos pessoais do sistema bancário.²⁷

23. Os dois primeiros indicadores são muito melhores do que os encontrados no Brasil, na China, na Polônia e no Reino Unido. O primeiro também supera bastante os da Alemanha e da França. Contudo, a relação depósitos bancários/PIB ainda está muito abaixo da encontrada em economias desenvolvidas e mesmo em países em desenvolvimento como o Brasil, aproximando-se mais da de outros países ex-socialistas, como a Polônia, a Sérvia e a Ucrânia (FMI, 2011).

24. O teste examinou a adequação do capital dos bancos a uma situação na qual seus depósitos cairiam entre 10% e 20%, o mercado de crédito interbancário contraísse 30%, o índice de ações caísse 50%, e o rublo sofresse depreciação de 20% – hipóteses que emularam proximamente os eventos da crise de 2008 (BOFIT, 2012).

25. Em 2010, os recursos obtidos no exterior respondiam por apenas 6,1% das obrigações dos bancos russos – nos bancos controlados por estrangeiros, essa participação era de 16,1%, nos grandes privados nacionais e nos estatais, aproximadamente 4% e nos pequenos e médios era insignificante (BCR, 2011).

26. Para uma comparação, o custo da reestruturação do sistema bancário privado no Brasil na década de 1990, por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) foi estimado em cerca de 2,7% do PIB (MAIA, 2003), enquanto o saneamento dos bancos públicos estaduais, por meio do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes), teve um custo duas vezes superior (SALVIANO JUNIOR, 2004). Conforme Honohan e Klingebiel (2000), a crise bancária brasileira de 1994-1996 teria tido um custo fiscal da ordem de 13,2% do PIB. Segundo os autores, as crises bancárias ocorridas nos países do sudeste asiático na segunda metade dos anos 1990 tiveram custo fiscal substancialmente maior: 16,4% do PIB na Malásia, 26,5% na Coreia do Sul, 32,8% na Tailândia e 50% na Indonésia.

27. Não deixa de ser irônico que, ao comentar o aumento da participação estatal no setor bancário, um relatório distribuído pelo Deutsche Bank a seus clientes lamenta que “exista o risco de que as autoridades aprendam que estabilizar a economia durante uma crise é mais fácil quando se tem bancos estatais” (CONRAD, 2009, p. 15).

Em suma, embora a economia russa não tenha cortado sua relação umbilical com os mercados de *commodities*, de um modo geral, seu grau de vulnerabilidade a uma nova onda de pânico nos mercados financeiros internacionais parece ter se reduzido em relação ao quadro de 2008, principalmente por conta da redução nas dívidas de curto prazo e da melhoria do nível de solvência do sistema bancário.

REFERÊNCIAS

- ASLUND, A. **The Russian economy: more than just energy?** Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2009.
- BANCO MUNDIAL (Escritório na Rússia). **Russian Economic Report**, n. 7. Moscow: World Bank, 2004.
- _____. **Russian Economic Report**, n. 20: from rebound to recovery? Moscow: World Bank, 2009.
- _____. **Russian Economic Report**, n. 24: sustaining reforms under the oil windfall. Moscow: World Bank, 2011a.
- _____. **Russian Economic Report**, n. 26: growing risks. Moscow: World Bank, 2011b.
- BARISITZ, S. *et al.* Crisis response policies in Russia, Ukraine, Kazakhstan and Belarus: stock-taking and comparative assessment. **Focus on European Economic Integration**, v. Q4/10, 2010.
- BCR – Banco Central da Rússia. **Banking supervision report 2010**. Moscow: Bank of Russia, 2011.
- BLANCHARD, O.; KREMER, M. Disorganization. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n. 4, p. 1.091-1.126, 1997.
- BOFIT – Banco Central da Finlândia. **BOFIT weekly yearbook 2011**. Helsinki: Bank of Finland, 2012.
- CONRAD, J. **Russia in the financial crisis and beyond**. Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2009.
- EIA – U.S. Energy Information Administration. **Annual energy outlook 2011**. Washington, D.C.: U.S. Department of Energy, 2010.
- FIDRMUC, J.; SÜB, P. The outbreak of the Russian banking crisis. **AUCO Czech Economic Review**, n. 5, p. 46-63, 2011.
- FMI – Fundo Monetário Internacional. **Russian Federation: financial system stability report**. Washington, D.C.: IMF, 2011 (IMF Country Report, n. 11/291).
- GADDY, C.; ICKES, B. Russia after the global financial crisis. **Eurasian Geography and Economics**, v. 51, n. 3, p. 281-311, 2010.
- HANSON, P. **Russia to 2020**. Rome: Finmeccanica Research Department, 2009.
- _____. Russia: crisis, exit and ... reform? **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, v. 27, n. 3-4, p. 456-475, 2011.
- HONOHAN, P.; KLINGEBIEL, D. **Controlling the fiscal costs of banking crises**. Washington, D.C.: World Bank, 2000 (Policy Research Working Paper, n. 2.441).

IEA – International Energy Agency. **Medium-term oil and gas markets 2011**. Paris: OECD; IEA, 2011.

KONNO, Y. **Comparing Russia's financial crises of 2008-2009 with 1998**: from balance sheets of the CBR, banking sector, and enterprises. Paper presented at the 41st National Convention of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, Boston, 2009.

KUBONIWA, M.; TABATA, S.; USTINOVA, N. How large is the oil and gas sector of Russia? A research report. **Eurasian Geography and Economics**, v. 46, n. 1, p. 68-76, 2005.

MAIA, G. **Reestruturação bancária no Brasil**: o caso do Proer. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003 (Nota Técnica, n. 38).

PINELI ALVES, A. **Ameaça ou oportunidade? Desdobramentos da crise financeira global para as empresas transnacionais russas**. Brasília: Ipea, 2011a (Comunicado do Ipea, n. 99).

_____. O sistema bancário da Rússia entre duas crises. In: PINELI ALVES, A. (Org.). **Uma longa transição**: vinte anos de transformações na Rússia. Brasília: Ipea, 2011b.

SALVIANO JÚNIOR, C. **Bancos estaduais**: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

TABATA, S. The impact of global financial crisis on the mechanism of economic growth in Russia. **Eurasian Geography and Economics**, v. 50, n. 6, p. 682-698, 2009.

THE WALL STREET JOURNAL. **China's hard landing**. 3 Dec. 2011. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203833104577071901186892744.html>> Acessado em: 10 jan. 2012.

ANEXO

TABELA A.1

Rússia: Contas Nacionais – 2001-2011

(Variação percentual anual ou trimestral anualizada em relação ao trimestre anterior)

Trimestre/ano	PIB	Consumo das famílias	Consumo do governo	Investimento ¹	FBCF	Exportações	Importações
2001	5,1	9,5	-0,8	16,7	10,2	4,2	18,7
2002	4,7	8,5	2,6	-2,6	2,8	10,3	14,6
2003	7,3	7,7	2,4	14,3	13,9	12,6	17,3
2004	7,2	12,5	2,1	12,2	12,6	11,8	23,3
2005	6,4	12,2	1,4	9,5	10,6	6,5	16,6
2006	8,2	12,2	2,3	17,7	18,0	7,3	21,3
2007	8,5	14,3	2,7	22,0	21,0	6,3	26,2
2008	5,3	10,6	3,4	10,5	10,6	0,6	14,8
2009	-7,8	-4,8	0,2	-41,0	-14,4	-4,7	-30,4
2010	4,0	3,0	1,4	28,4	6,1	7,1	25,6
1T/2008	10,0	9,6	4,8	27,6	17,4	-0,2	17,6
2T/2008	4,3	8,9	6,2	29,1	7,8	-1,9	31,6
3T/2008	-3,4	10,0	1,2	-11,7	-8,3	-1,3	15,6
4T/2008	-16,0	3,7	1,6	-61,7	-17,1	-32,4	-53,7
1T/2009	-16,3	-20,7	-4,2	-83,7	-19,2	0,1	-71,1
2T/2009	-5,8	-11,4	2,3	-2,3	-19,9	11,4	10,2
3T/2009	6,7	3,8	0,0	52,4	-0,7	13,5	22,0
4T/2009	5,5	5,7	5,3	13,3	-4,5	2,6	23,7
1T/2010	6,3	3,1	1,8	4,7	15,7	42,8	21,1
2T/2010	2,2	3,4	0,4	71,0	7,1	-23,0	31,5
3T/2010	-0,1	4,5	-1,8	27,2	0,4	2,9	29,5
4T/2010	9,4	4,6	-0,2	33,6	13,5	6,7	25,2
1T/2011	4,0	8,0	2,0	26,9	-6,2	7,0	19,5
2T/2011	0,7	6,7	2,0	6,3	7,8	0,4	23,9

Fonte: Ceic Data. Cálculos do autor.

Nota: ¹Inclui variação de estoques e FBCF.

Obs.: A ROSSTAT não divulga a variação do PIB e de seus componentes em relação ao trimestre imediatamente anterior. Porém, a agência divulga o PIB e seus componentes em valores constantes com ajuste sazonal, o que permite calcular, pelo menos de forma aproximada, as variações em relação aos trimestres imediatamente anteriores. Para facilitar a comparação com os dados anuais, de modo a refletir as mudanças nas tendências, as variações trimestrais são apresentadas nesta tabela em termos anualizados.

TABELA A.2
Rússia: reservas internacionais e dívida externa – 2007-2011
 (Em US\$ bilhão)

	Dez./ 2007	Mar./ 2008	Jun./ 2008	Set./ 2008	Dez./ 2008	Mar./ 2009	Jun./ 2009	Set./ 2009	Dez./ 2009	Mar./ 2010	Jun./ 2010	Set./ 2010	Dez./ 2010	Mar./ 2011	Jun./ 2011	Set./ 2011
Reservas internacionais	478,8	512,6	569,0	556,8	426,3	383,8	412,5	413,4	439,5	447,4	461,2	490,1	479,4	502,5	524,5	516,8
Dívida externa – total	463,9	483,0	534,5	540,8	480,5	446,4	466,0	473,9	467,2	463,4	457,4	476,6	488,9	509,6	538,6	519,4
Dívida externa – governo e autoridades monetárias	39,3	39,4	38,0	35,9	32,2	29,9	34,0	43,4	45,9	43,5	47,4	47,1	46,6	47,8	47,9	45,3
Dívida externa – bancos	163,7	171,4	192,8	197,9	166,3	146,4	141,7	135,9	127,2	129,0	122,1	140,0	144,2	149,1	159,0	157,0
Dívida externa – não bancos	261,0	272,2	303,7	307,0	282,0	270,1	290,4	294,7	294,1	290,8	287,9	289,6	298,2	312,7	331,7	317,0
Dívida externa de curto prazo – total	99,7	96,2	103,6	108,3	73,6	60,0	57,4	49,4	52,7	52,3	54,7	64,7	60,2	62,3	-	-
Dívida externa de curto prazo – bancos públicos	11,4	11,2	11,9	13,2	9,4	7,7	7,5	6,3	6,3	7,9	9,8	15,4	12,2	11,7	-	-
Dívida externa de curto prazo – empresas públicas	55,0	16,0	3,8	3,6	2,0	2,6	878,0	602,0	676,0	860,0	972,0	1,0	619,0	737,0	-	-
Dívida externa de curto prazo – bancos privados	42,3	44,6	48,6	50,3	33,4	25,9	22,4	18,0	20,9	21,6	20,6	25,3	27,0	27,3	-	-
Dívida externa de curto prazo – empresas privadas	42,3	36,2	34,4	36,3	24,4	19,8	21,1	19,7	18,5	18,0	19,0	18,7	16,7	18,5	-	-

Fonte: BCR. Elaboração do autor.

TABELA A.3
Rússia: exportações de petróleo, derivados e gás natural – 2008-2011

	1T/2008	2T/2008	3T/2008	4T/2008	1T/2009	2T/2009	3T/2009	4T/2009	1T/2010	2T/2010	3T/2010	4T/2010	1T/2011	2T/2011
Petróleo – valor	38,62	47,08	47,73	27,71	17,86	22,88	28,40	31,45	31,39	34,06	33,47	36,87	39,91	48,62
Petróleo – preço	79	95	100	57	37	46	58	62	64	68	66	72	84	97
Petróleo – volume	103	104	100	103	102	105	103	106	102	106	107	107	99	105
Derivados de petróleo – valor	17,63	20,74	26,21	15,31	9,17	9,58	13,82	15,56	16,98	17,91	16,24	19,34	20,40	23,59
Derivados de petróleo – preço	75	87	100	61	35	40	52	57	63	64	62	65	77	92
Derivados de petróleo – volume	89	91	100	95	99	91	101	103	103	106	99	114	101	97
Gás natural – valor	17,95	17,23	16,17	17,76	7,81	9,55	10,53	14,08	13,57	9,82	9,35	15,00	16,55	15,84
Gás natural – preço	76	88	100	99	78	65	57	60	68	65	68	70	73	84
Gás natural – volume	147	122	100	111	62	91	115	145	124	94	86	133	141	117
Hidrocarbonetos – valor	74,20	85,05	90,11	60,79	34,85	42,01	52,76	61,09	61,95	61,80	59,06	71,20	76,86	88,05
Exportações totais	110,13	126,67	136,77	98,04	57,27	68,11	82,45	95,56	92,24	97,69	97,62	112,88	114,24	135,18
Importações totais	60,22	75,44	82,90	73,30	38,48	43,93	49,05	60,34	45,71	58,17	68,41	76,46	64,88	82,28
Balança comercial	49,91	51,23	53,87	24,73	18,78	24,18	33,40	35,22	46,53	39,52	29,21	36,42	49,36	52,90
Hidrocarbonetos/exportações totais	67	67	66	62	61	62	64	64	67	63	61	63	67	65
Hidrocarbonetos/importações totais	123	113	109	83	91	96	108	101	136	106	86	93	118	107
Hidrocarbonetos/balança comercial	149	166	167	246	186	174	158	173	133	156	202	195	156	166

Fonte: BCR. Elaboração do autor.

TABELA A.4

Rússia: posição internacional de investimento – 2007-2010

(Em US\$ bilhão)

	2007	2008	2009	2010
Ativos	1.092,2	1.010,7	1.089,5	1.173,2
Investimento direto	370,1	205,5	302,5	369,1
Investimento de portfólio	19,9	24,2	38,1	37,3
Derivativos financeiros	1,4	5,3	2,2	1,6
Outros investimentos	222,0	349,4	307,2	285,8
Empréstimos	93,4	139,8	127,9	136,3
Moeda e depósitos	67,5	135,6	123,6	96,4
Outros	61,1	74,0	55,7	53,1
Ativos de reservas (internacionais)	478,8	426,3	439,5	479,4
Passivos	1.242,8	755,9	986,1	1.157,5
Investimento direto	491,1	215,8	378,8	493,4
Investimento de portfólio	367,5	112,6	217,3	278,3
Derivativos financeiros	0,9	10,4	5,2	2,8
Outros investimentos	383,3	417,2	384,7	383,0
Empréstimos	334,5	373,8	335,6	325,1
Moeda e depósitos	42,6	35,7	33,4	43,0
Outros	6,2	7,8	15,7	14,9
Posição internacional de investimento	-150,6	254,8	103,4	15,7

Fonte: BCR.

A LEGISLAÇÃO DA ÍNDIA RELATIVA AO USO E À PROPRIEDADE DA BIOTECNOLOGIA

André de Mello e Souza*

1 INTRODUÇÃO

A Índia tem desenvolvido um papel crucial nos debates e nas negociações relativos à propriedade intelectual da biotecnologia. O país é não somente rico em recursos biológicos e biodiversidade, com mais de 45 mil plantas identificadas, mas também em conhecimentos tradicionais associados, como os relacionados à medicina tradicional *aiurveda* e à culinária. A Índia representa, além disso, a “farmácia do mundo”, ocupando as posições de quarto maior produtor de produtos farmacêuticos no mundo e de maior exportador de genéricos para os países em desenvolvimento. O país possui ainda uma grande população rural, composta majoritariamente por pequenos produtores agrícolas. Ademais, talvez mais do que qualquer outro país, a Índia tem inovado em leis relativas ao uso e à propriedade da biotecnologia, sobretudo no que concerne aos padrões de inovação em fármacos, ao acesso a medicamentos essenciais, à proteção dos direitos dos agricultores e ao acesso a recursos biológicos e a conhecimentos tradicionais associados.

O Brasil compartilha muitas das preocupações da Índia no que tange à flexibilização dos direitos de propriedade intelectual e tem cooperado com o país, sobretudo, na troca de informações sobre o patenteamento de medicamentos, como o antirretroviral Tenofovir. O Brasil possui também alto grau de biodiversidade, e certamente poderá se beneficiar da experiência indiana na regulação do setor de biotecnologia. Além disso, o Brasil ainda depende do suprimento da Índia dos princípios ativos de diversos medicamentos, incluindo antirretrovirais utilizados no tratamento contra a AIDS. Por fim, a Índia tem também assumido, juntamente com o Brasil, um papel de liderança em discussões relativas à governança global da propriedade intelectual.

Não obstante as legislações de biotecnologia da Índia serem ainda recentes, muitas de suas cláusulas ainda são contestadas na justiça e, portanto, a criação de jurisprudência sobre o uso e a propriedade de biotecnologia no país é um processo iniciado há pouco tempo e apresenta ainda alto grau de incerteza e indefinição. Notadamente, a lei indiana sobre a proteção de variedades vegetais e direitos dos agricultores foi somente promulgada em 2001 e a Índia só alterou sua legislação em conformidade com o Acordo sobre os Aspectos

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

dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) – em 2005, ao contrário do Brasil que o fez já em 1996.

Este estudo visa discutir as diversas legislações relativas ao uso e à propriedade da biotecnologia da Índia. A segunda seção apresenta breve histórico das leis de patentes indianas. A terceira seção enfatiza as mudanças estabelecidas nos decretos e emendas mais recentes à legislação de patentes. Esta seção também discute as ações judiciais da filial local da multinacional farmacêutica suíça Novartis contra o governo da Índia; ações essas que serão importantes para criação de jurisprudência da última versão da lei de patentes do país. Ademais, a seção aborda a proteção concedida pela nova lei de patentes aos recursos biológicos. A quarta seção discute a lei sobre a proteção de variedades vegetais e direitos dos agricultores. Por fim, a última seção apresenta a regulação dos transgênicos, o regime legal de acesso e uso dos recursos biológicos indianos, a regulação das pesquisas com células-tronco e as implicações da lei de indicações geográficas para a proteção de produtos tradicionais na Índia.

2 A EVOLUÇÃO DAS LEIS DE PATENTES NA ÍNDIA

A proteção de invenções teve início na Índia colonial sob imposição da Inglaterra. Em 1856 foi criada a Lei VI, baseada na Lei de Patentes Britânica, de 1852, na qual eram garantidos certos privilégios exclusivos a inventores por um período de 14 anos. Em 1859, essa lei foi alterada, gerando o Ato XV, em que as patentes asseguravam direitos exclusivos sobre a fabricação, a venda e o uso de invenções na Índia, bem como sobre a autorização de terceiros, por um período de 14 anos, a contar da data de depósito do pedido de patente. Em 1872, foi criada a Lei de Proteção de Desenhos e Patentes e, em 1883, a Lei de Proteção de Invenções. Em 1888, consolida-se o Ato de Invenções e Desenhos. Em 1911, foi criada a Lei de Patentes e Desenhos Indianos, que sofreu emendas em 1920, 1930 e 1945. Tal lei fora elaborada com o objetivo de favorecer os interesses das empresas da metrópole, garantindo seu controle do mercado indiano. Por conseguinte, 85% dos medicamentos eram fornecidos por multinacionais e os preços para antibióticos na Índia se encontravam entre os mais altos do mundo (INPI, 2007, p. 63-63).

Imediatamente após a independência, em 1947, preocupações com o desenvolvimento industrial e a saúde pública levaram o governo da Índia a montar comitês para elaborar e debater relatórios propondo uma nova lei de patentes. Contudo, a Lei Nacional de Patentes somente entrou em vigor em 1970. Essa lei restringe direitos de patentes para biotecnologia, visando incentivar a produção de genéricos ao:

- abolir patentes para produtos farmacêuticos, químicos e alimentares, mantendo somente patentes para processos;
- estabelecer termo de patentes de somente sete anos desde a solicitação ou cinco anos desde a concessão, o que fosse mais curto;

- obrigar ao detentor da patente a produzir o bem patenteado no país, sob pena de revogação dessa patente; e
- estipular teto no pagamento de *royalties* de 4% do preço de venda líquido no atacado.

Em grande medida como resultado da mudança na sua lei de patentes, e contando com um mercado potencial relativamente grande, o que favorece ganhos de escala na produção, a Índia se tornou o quarto maior produtor de produtos farmacêuticos no mundo, o maior exportador de genéricos para os países em desenvolvimento, e os preços de medicamentos no país se tornaram os mais baixos no mundo.

Na condição de país em desenvolvimento, a Índia tinha um período de transição de dez anos (até 2005) para implementar o Acordo TRIPS. Ao contrário do Brasil, que não utilizou esse período de transição, o processo de conformação da lei de patentes indiana com TRIPS só foi completado em 2005. Dentre as principais mudanças na lei de patentes indiana exigidas pelo Acordo se encontram a proteção para produtos farmacêuticos e alimentares e a extensão do termo das patentes para 20 anos.

Emendas em 1999 e 2002 e um decreto de 2004 visavam trazer a lei de patentes indiana em conformidade com o TRIPS, mas se tornaram alvo de críticas de grupos afetados por ignorar flexibilidades permitidas pelo Acordo e a Declaração de Doha sobre o TRIPS e a Saúde Pública. Após a aprovação de diversas emendas do decreto de 2004, o Parlamento indiano adotou o Projeto de Lei de Emenda das Patentes em março de 2005 (KEAYLA, 2005, p. 3-4).

3 A ATUAL LEI DE PATENTES INDIANA

3.1 O licenciamento compulsório

Preocupações com a saúde pública e o acesso aos medicamentos restringem significativamente os direitos de patentes farmacêuticas na nova lei. Em particular, o licenciamento compulsório¹ é permitido em diversos casos, inclusive:

- para o uso público, não comercial, governamental;
- em situações de emergência nacional ou urgência extrema; e
- para a produção local de genéricos em diversas situações.

Cumprir notar que o uso não comercial da licença compulsória não significa que ela tenha necessariamente que ser concedida para produtores do setor público, podendo ser

1. A licença compulsória quebra o direito de monopólio da patente, permitindo que seu objeto seja utilizado, produzido ou comercializado por quaisquer agentes no país mediante o pagamento de *royalties* ao detentor da patente. De acordo com a Declaração de Doha sobre o TRIPS e a Saúde Pública, cada país-membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) é livre para determinar critérios, procedimentos e condições para o licenciamento compulsório com vistas a garantir a proteção das políticas de saúde pública.

concedida pelo governo para produtores privados que atuam como fornecedores do setor público. Crucialmente, em situações de emergência ou urgência não há impedimento ao uso comercial da licença compulsória, o que significa que a mesma pode ser usada para suprir o setor privado. Essa distinção é importante porque na Índia mais de 70% dos medicamentos são vendidos por meio de varejistas privados. Ademais, a cláusula da lei de patentes indiana que regula situações de uso público não comercial e emergências e urgências – seção 92(1) – permite o licenciamento compulsório imediatamente após a concessão da patente. Os *royalties* a serem pagos ao detentor da patente são determinados livremente pelo superintendente de patentes, podendo inclusive ser fixados em zero quando considerado necessário pelo interesse público. Por fim, não há restrições relativas aos tipos de doenças para as quais a cláusula pode ser aplicada.

Quanto ao licenciamento compulsório para a produção local de genéricos, as seções 84-89 da lei de patentes da Índia oferecem amplos fundamentos para sua emissão, que incluem:

- o prejuízo para indústria ou negócio existente ou que possa ser desenvolvido ou estabelecido na Índia;
- a existência de procura pelo bem patenteado que não é suprida na medida adequada ou em termos razoáveis;
- a falta de fornecimento para o desenvolvimento de mercados de exportação da Índia;
- a falta de exploração da invenção patenteada no território indiano em escala comercial em medida adequada ou que seja viável; e
- a falta de exploração da invenção patenteada no território indiano em razão da importação do bem patenteado do estrangeiro.

Ademais, a lei não restringe o licenciamento compulsório a somente um produtor de genéricos, sendo possível emitir licenças para diversos produtores de forma a promover a concorrência. Outra vantagem dessas cláusulas de licenciamento compulsório é que elas podem ser usadas para todas as classes de medicamentos. Contudo, a lei causa demora na emissão de licenças compulsórias ao determinar um período de carência de três anos, contando a partir da concessão da patente, para a emissão dessas licenças; e ao não preestabelecer prazo para o licenciamento compulsório.

No que tange às licenças compulsórias, a lei de patentes da Índia de 2005 inova especialmente ao incluir, entre as condições para emissão dessas licenças, o não suprimento de mercados de exportação de bem patenteado no país. Tal cláusula é particularmente importante para a comunidade internacional, dada a dependência dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, dos medicamentos produzidos na Índia. Por exemplo, cerca de 50% de todos os medicamentos usados no tratamento da AIDS globalmente são produzidos na Índia; e o país exporta medicamentos para mais de 150 países. O Artigo 31(f) do TRIPS restringe a exportação de medicamentos licenciados compulsoriamente nos países-membros a uma

quantidade menor que aquela destinada ao mercado doméstico, contudo, como o mercado doméstico da Índia é relativamente grande, o país ainda assim poderia suprir a maior parte dos mercados de exportação. Outra opção para exportar medicamentos licenciados compulsoriamente seria utilizar o mecanismo acordado em 30 de agosto de 2003 como solução do Parágrafo 6 da Declaração de Doha, também previsto na lei indiana, que permite a exportação desses medicamentos para países que carecem de capacidade produtiva no setor farmacêutico. Esse mecanismo permite a emissão da licença compulsória imediatamente, mas requer que cada medicamento tenha sido licenciado compulsoriamente tanto na Índia quanto no país importador, que uma autorização da OMC seja obtida e que a embalagem do medicamento seja diferenciada, de forma a evitar o contrabando (SOCIETY FOR ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES, 2007, p. 31-40).

A Índia também permite a importação paralela, com vistas a reduzir os preços dos produtos estrangeiros patenteados vendidos no país.

3.2 Restrições e oposição à concessão de patentes

Uma das principais preocupações associadas ao patenteamento de produtos para fármacos e alimentos diz respeito à concessão de patentes frívolas e à prática de *evergreening*, que consiste na extensão do termo da patente – estipulado pelo TRIPS em 20 anos – por meio do patenteamento de moléculas similares às já existentes e que representam relativamente pouca inovação. As emendas à lei de patentes indiana restringem o escopo para a concessão dessas patentes frívolas ao estipular que “uma atividade inventiva envolve avanços técnicos comparativamente ao conhecimento existente ou significância econômica ou ambos”; e que “uma substância farmacêutica é uma nova entidade envolvendo uma ou mais atividades inventivas”.

As emendas à lei de patentes indiana buscam reduzir a possibilidade de concessão de patentes frívolas ao estipular em sua Seção 3(d) que “a mera descoberta de uma nova forma de uma substância conhecida que não resulta no aumento da eficácia conhecida não é patenteável”; e que “sais, ésteres, éteres, polimorfos, metabólitos, formas puras, tamanhos de partículas, isômeros, misturas de isômeros, complexos, combinações e outras derivações de substâncias conhecidas devem ser consideradas como a mesma substância, a menos que eles difiram significativamente em propriedades com relação à eficácia”.

A Seção 3(d) constitui o mais polêmico e poderoso instrumento para evitar patentes frívolas, vetando a concessão de patentes na ausência de atividade inovadora ou inventiva. A subsidiária indiana da multinacional farmacêutica suíça Novartis entrou com ação judicial contra a rejeição de pedido de patente para seu medicamento contra leucemia Gleevec. Esse medicamento fora originalmente patentado no exterior em 1993, e o TRIPS determina que medicamentos patentados antes de 1995 em países como a Índia que ainda não reconheçam patentes para produtos farmacêuticos se tornariam para sempre inelegíveis para patenteamento nesses países. Contudo, a Novartis solicitou patente na Índia para a forma cristalina beta do Gleevec, argumentando que tal forma do medicamento representava um avanço com relação a sua forma prévia, por ser

menos higroscópico e, portanto, mais estável. Não obstante, o escritório de patentes da Índia rejeitou o pedido com base na Seção 3(d) da lei de patentes do país, argumentando que, em sua nova versão, o Gleevec não satisfazia as exigências de atividade inventiva e não obviedade. Não somente essa versão não constituía uma nova molécula, como pesquisadores versados na química da molécula já patenteada poderiam constatar que sua forma cristalina beta teria aquelas propriedades úteis apontadas pela Novartis. Em outras palavras, a nova versão do Gleevec constituiria forma estruturalmente distinta de uma substância já conhecida, cujo patenteamento seria vetado especificamente pela Seção 3(d) da lei de patentes indiana. Em janeiro de 2006, a Novartis entrou com ação no tribunal de Chennai, que manteve a negação do patenteamento do Gleevec. Após a empresa ter recorrido, a ação chegou ao Supremo Tribunal, onde ainda não foi julgada.

Além disso, a Novartis deu entrada em uma segunda ação judicial desafiando a validade constitucional da Seção 3(d) e alegando que ela viola o TRIPS. O tribunal indiano se considerou inapto e sem jurisdição para julgar a conformidade de uma lei nacional com o TRIPS, a qual só pode ser julgada na OMC a partir de queixa de país-membro, e negou a inconstitucionalidade da Seção 3(d). A ação foi por tais razões julgada improcedente no dia 6 de agosto de 2007. Subsequentemente, a Suíça informou que não iria levar queixa ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. A Novartis decidiu dar prosseguimento à ação recorrendo à Corte de Apelações de Propriedade Intelectual e ao Supremo Tribunal da Índia. Outras multinacionais, como a Roche, também tiveram solicitações de patentes negadas. Os casos judiciais da Novartis irão criar jurisprudência com implicações significativas para o regime de patentes indiano e a produção e precificação de medicamentos no país e no exterior.

Significativamente, a legislação indiana permite oposição a patentes antes e após sua concessão.² A Seção 25(1) determina que o superintendente publique o pedido de patente e capacita qualquer entidade ou indivíduo a contestar essa patente antes mesmo de sua concessão. Já a Seção 25(2) permite que qualquer entidade ou indivíduo submeta uma oposição à patente após sua concessão, mas antes da expiração do período de um ano desde a data da publicação desta concessão da patente. Um dos fundamentos para oposição de patentes é a falta de atividade inovadora ou inventiva (SOCIETY FOR ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES, 2007, p. 40-47).

O TRIPS estabeleceu mecanismo por meio do qual países em desenvolvimento, como a Índia, que utilizaram o período de transição de dez anos para cumprimento do Acordo, embora não necessitassem conceder patentes para produtos farmacêuticos nesse período, teriam de aceitar e arquivar pedidos dessas patentes, no que ficou conhecido como uma *mailbox*. Na Índia, esse mecanismo foi instituído por meio da emenda da lei de patentes de 1999. Entre 1995 e 2005 mais de 7 mil pedidos de patentes foram arquivados na *mailbox*. Contudo, nesse mesmo período muitas empresas indianas começaram a produzir medica-

2. O decreto de 2004 tinha restringido a possibilidade de oposição ao patenteamento, ao reduzir o número de condições em que a concessão de uma patente poderia ser contestada de nove a duas, e ao eliminar a cláusula que permitia ao reclamante uma audiência em pessoa. Contudo, as emendas subsequentes restauraram a oposição em duas fases, antes e após a concessão da patente, substituindo as Seções 25 e 26 na lei de 2005.

mentos para os quais pedidos de patentes foram arquivados na *mailbox*. Uma grande preocupação referente à lei de patentes indiana de 2005 foi que, uma vez reconhecidas as patentes de produtos para medicamentos, os medicamentos já produzidos por empresas locais cujas patentes fossem concedidas via mecanismo de *mailbox* teriam de ser retirados do mercado, aumentando consideravelmente seus preços. Essa lei esclarece, porém, que nesses casos as empresas indianas poderão continuar a produzir esses medicamentos após o pagamento de *royalty* aos detentores das patentes. Na prática isso equivale ao licenciamento compulsório.

Por fim, embora o objeto da patente não possa ser explorado comercialmente por nenhuma entidade que não o detentor da patente ou terceira parte por ele licenciada, o TRIPS permite exceções no caso do uso desse objeto com fins não comerciais. Notadamente, o acordo permite a realização de pesquisas com o objeto da patente com vistas a possibilitar a entrada no mercado, tão expeditamente quanto possível, de inovação substituível àquela protegida por patente, cujo ingresso pressuponha uma licença de comercialização. Essa exceção, conhecida como a “exceção Bolar”, permite, portanto, o uso de inovações patenteadas mesmo sem autorização do detentor da patente, e é incorporada na Seção 107(a) da lei de patentes indiana. Essa constitui uma cláusula importante, na medida em que permite que empresas farmacêuticas genéricas realizem pesquisas com medicamentos e recursos biológicos patenteados, de forma a conseguir a aprovação e comercialização dos mesmos imediatamente após a patente expirar (SOCIETY FOR ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES, 2007, p. 47-48).

3.3 O patenteamento de recursos biológicos

Dentro das restrições impostas pelo TRIPS, a lei indiana busca limitar a proteção paten-tária de seres vivos e materiais biológicos. A emenda da lei de patentes de 2002 restringe o patenteamento de organismos geneticamente modificados (OGMs) aos seus processos ou métodos de preparação. Entidades vivas de origem artificial tais como micro-organismos ou vacinas podem ser patenteadas, assim como material biológico que tenha sido submetido à intervenção humana substantiva, tais como DNA recombinante e plasmídeos. Outros processos de fabricação de material biológico que também sejam produzidos por intervenção humana substantiva, relativos a micro-organismos ou a substâncias químicas que utilizam micro-organismos, podem igualmente ser protegidos por direitos de patentes.

Contudo, a tecnologia de esterilização genética de sementes, processos de clonagem ou de modificação de linhagem germinativa ou identidade genética de seres humanos ou animais, por serem contrários à ordem pública ou à moral, não podem ser patenteados na Índia. Ademais, o uso de embriões humanos ou animais para qualquer fim também está excluído da proteção paten-tária. Por não satisfazer ao requisito de invenção, a mera descoberta de um princípio científico, a formulação de uma teoria abstrata ou a descoberta de qualquer matéria viva ou substâncias não vivas de ocorrência na natureza são igualmente inelegíveis para patentes no país. Materiais biológicos, tais como órgãos, tecidos, células e vírus, ou substância obtida por uma mera mistura, resultando somente na agregação das

propriedades de seus componentes ou em um processo para produzir tal substância, onde não haja aumento de eficácia, também não satisfazem os requisitos de invenção e não podem ser patenteados. Além disso, métodos de agricultura e horticultura e quaisquer processos para tratamento médico, cirúrgico, curativo, profilático, diagnóstico, terapêutico ou outro tratamento de seres humanos ou qualquer processo para um tratamento similar de animais para deixá-los livres de doenças ou para aumentar seu valor econômico ou o de seus produtos, incluindo tratamentos profiláticos, como vacinação e inoculação, não são patenteáveis. O todo ou parte de plantas e animais que não sejam micro-organismos, incluindo sementes, variedades, espécies e clones, ou processos essencialmente biológicos para a produção de plantas e animais, assim como quaisquer entidades vivas de origem artificial, tais como o todo ou parte de animais ou plantas transgênicas, também não podem ser patenteados. Por fim, matéria que não tenha função determinada nem aplicação industrial nem atividade inventiva, tais como sequências ou invenção que em efeito seja conhecimento tradicional ou que seja uma agregação ou duplicação de propriedades conhecidas de componentes tradicionalmente conhecidos, não são elegíveis para o patenteamento (INPI, 2007, p. 65-69).

A Índia se tornou membro do Tratado de Budapeste sobre o Reconhecimento Internacional do Depósito de Micro-organismos para Efeitos do Procedimento em Matéria de Patentes em 17 de dezembro de 2001. O Tratado permite que o depósito de micro-organismos em autoridade depositária internacional seja reconhecido para os propósitos de solicitações de patentes. Sua relevância deriva do fato de que a reprodução de micro-organismos com base meramente na sua descrição em depósitos de patentes é na prática inviável, tornando necessário depositar suas linhagens de forma a permitir a realização de testes e exames por outros. Na Índia, o depositário autorizado é o Instituto de Tecnologia Microbial, em Chandigarh.

4 A LEI SOBRE A PROTEÇÃO DE VARIEDADES VEGETAIS E DIREITOS DOS AGRICULTORES

O Artigo 27.3(b) do TRIPS estabelece que “os Membros concederão proteção a variedades vegetais, seja por meio de patentes, seja por meio de um sistema *sui generis* eficaz, seja por uma combinação de ambos”. Conforme indicado previamente, a Índia decidiu não permitir o patenteamento de variedades vegetais. Os negociadores do TRIPS muito provavelmente consideraram que o sistema *sui generis* adotado por países-membros seria a União Internacional para a Proteção de Novas Variedades de Plantas – (UPOV) – Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales, apesar de não mencionar em lugar algum no Acordo a UPOV. Contudo, a Índia ainda não é membro da UPOV, apesar de o governo ter declarado a intenção de fazer parte da União. Ao fazê-lo, porém, encontrou fortes resistências domésticas, motivadas pela percepção de que a UPOV gera um viés favorável aos direitos dos reprodutores em detrimento dos direitos dos agricultores, os quais não são reconhecidos ou protegidos. Como alternativa à UPOV, a lei indiana *sui generis* para cumprir TRIPS é a Lei sobre a Proteção de Variedades Vegetais e Direitos dos Agricultores, de 2001.

Significativamente, a Índia foi o primeiro país a incluir os direitos dos agricultores na sua legislação de forma a contrabalancear os direitos dos reprodutores, cuja proteção é obrigatória no Acordo TRIPS e a única determinada pela UPOV. Os direitos dos agricultores na lei indiana são protegidos por cláusulas que determinam o seguinte:

- 1) Agricultores possuem o direito de guardar e *vender* sementes, mesmo de variedades protegidas, desde que não tenham sido importadas e etiquetadas de forma a indicar se tratar de sementes protegidas pela lei. O direito do agricultor de vender sementes é fundamental em um país como a Índia, onde 87% das sementes utilizadas são fornecidas pela comunidade de agricultores. Caso ao agricultor fosse negado o direito de vender sementes, não somente sua renda seria significativamente reduzida, mas a própria comunidade de agricultores deixaria de ser o maior produtor de sementes do país, possivelmente afetando a segurança alimentar da Índia.
- 2) Agricultores que reproduzem ou desenvolvem novas variedades também têm a prerrogativa de registro e de se beneficiarem de outras formas de proteção. Assim, a lei reconhece o agricultor não somente como um cultivador, mas também como um conservador do acervo genético agrícola e um reprodutor informal.³ Daí a necessidade de proteger suas variedades vegetais.
- 3) A criação de um Fundo Genético Nacional no qual os reprodutores terão de pagar pelo uso de variedades dos agricultores na geração de variedades essencialmente derivadas. Qualquer indivíduo tem a prerrogativa de registrar a reivindicação de proteção de uma variedade vegetal de uma comunidade em um centro de notificação que, caso julgada genuína, encaminhará essa variedade para o Fundo. Esse procedimento permite o registro de variedades vegetais de agricultores mesmo quando os próprios agricultores são incapacitados por analfabetismo ou ignorância.
- 4) A completa divulgação das fontes e origens das variedades e dados de salvo-conduto por parte dos reprodutores. O não cumprimento desta exigência prévia é punido com altas multas e prisão. Assim, a lei adota os princípios de consentimento prévio fundamentado e partilha dos benefícios defendidos na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).
- 5) O uso por reprodutores da tecnologia de esterilização genética de sementes, conhecida como *terminator*, é proibido.
- 6) Os agricultores não poderão ser processados pela violação dos direitos dos reprodutores caso consigam provar que não tinham conhecimento destes direitos.
- 7) Os agricultores que desejam examinar trabalhos ou documentos ou receber cópias das regras ou decisões adotadas pelas autoridades poderão fazê-lo com isenção de todas as taxas.

3. A Índia define "reprodutor" como pessoa que reproduz, evolui ou desenvolve qualquer variedade de planta. "Agricultor" é definido como aquele que cultiva colheitas ao cultivar a terra ele mesmo, ou supervisionar diretamente o cultivo da terra, ao conservar e preservar espécies selvagens ou variedades tradicionais ou ao agregar valor a tais espécies e variedades por meio da seleção e identificação de suas propriedades úteis (SAHAI, 2003, p. 15-16).

Desta forma, a lei indiana explora efetivamente as flexibilidades permitidas pelo TRIPS, além de cumprir as exigências da CDB. A proteção dos direitos dos agricultores é considerada fundamental em um país ainda predominantemente agrário e rural como a Índia.

A lei indiana permite ainda a utilização de variedades registradas e protegidas para fins de pesquisa, inclusive quando há criação de novas variedades, mas não para as variedades essencialmente derivadas, definidas de forma ampla na Convenção de 1991 da UPOV, de forma a incluir a seleção natural, seleção mutante, variante somaclonal, retrocruzamento e transformação por engenharia genética.

Ademais, cláusulas de interesse público da lei permitem a exclusão de determinadas variedades de proteção quando a proibição da exploração comercial dessas variedades for necessária para “proteger a ordem ou moralidade pública ou vida e saúde humana, animal e vegetal ou para evitar prejuízos ao meio ambiente”. O licenciamento compulsório deve ser emitido caso as variedades protegidas não sejam disponibilizadas em preços razoáveis sem justificativa do reprodutor.

Os direitos dos reprodutores incluem não somente a exclusividade para comercialização de variedades registradas, mas também para produção, venda, distribuição, importação ou exportação dessas variedades, ou de designar outra parte para fazê-lo. Ademais, tais direitos não são aplicados somente às variedades, mas também às embalagens e às marcas registradas, e havendo suspeitas de violação destes direitos o ônus da prova de inocência recai sobre o réu. A utilização de embalagens ou marcas similares às aquelas registradas pelos reprodutores sem autorização constitui violação desses direitos. Em caso de condenação, a punição inclui altas multas e prisão de até dois anos (SAHAI, 2003, p. 59-69).

5 O REGIME LEGAL DE USO DOS TRANSGÊNICOS, RECURSOS BIOLÓGICOS, CÉLULAS-TRONCO E INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS

5.1 A regulação dos transgênicos

As Diretrizes de Biossegurança e do DNA recombinante (1990) fazem parte da Lei de Proteção Ambiental (1986) e em 1994 incorporam orientações para biossegurança no manuseio de produtos modificados geneticamente na pesquisa, aplicação e transferência de tecnologia. Em 1994, após a Índia ter assinado a CDB, o Departamento de Biotecnologia revisou suas diretrizes anteriores para incluir o manuseio seguro de OGMs em pesquisa, aplicação e transferência de tecnologia. Isso inclui a produção em grande escala e liberação de plantas, animais e produtos transgênicos no ambiente. As diretrizes também são fornecidas para o transporte e importação de transgênicos para pesquisas em laboratórios. Na Índia não há uma secretaria para monitorar testes com OGMs, mas as regulações são implementadas por diversos comitês *ad hoc*. Os mais importantes desses comitês são os seguintes:

- os Comitês de Biosegurança Institucionais, responsáveis pela implementação local das orientações;
- o Comitê de Revisão sobre Manipulações Genéticas, responsável pela emissão de licenças; e
- o Comitê de Aprovação em Engenharia Genética – Genetic Engineering Approval Committee (GEAC), responsável pelo monitoramento da escala e uso comercial dos materiais transgênicos.

Estes comitês têm autoridade estatutária e seus membros são nomeados pelo Departamento de Biotecnologia, subordinado ao Ministério de Ciência e Tecnologia, e compostos pela comunidade científica e representantes desse Departamento e do Ministério do Meio Ambiente e das Florestas. O GEAC deveria ser auxiliado por Comitês Estaduais de Coordenação da Biotecnologia e Comitês Distritais, contudo muito poucos estados estabeleceram esses comitês.

Não há política nacional para os transgênicos, cuja aprovação é feita caso a caso pelo GEAC. A autorização do algodão-bt⁴ pelo GEAC levou sete anos devido à objeção do Ministério da Agricultura, e foi a primeira concedida pelo órgão, em março de 2002. Em 2009 o GEAC concedeu sua segunda aprovação, para beringela-bt, mas uma moratória foi imposta pelo Ministro de Meio Ambiente na introdução deste produto transgênico. No momento, na Índia, quase 22 plantas transgênicas estão sendo testadas por diferentes organizações com propósitos diferentes.

Recentemente, relatório do Ministério do Meio Ambiente e das Florestas revelou semeadura de sementes transgênicas não autorizadas de algodão-bt em centenas de hectares de terras indianas. Em 1997, sem autorização, a berinjela transgênica já tinha sido localizada em instituto público de pesquisa agrícola sem as devidas salvaguardas. Tais ocorrências estimularam o debate sobre transgênicos na Índia e colocaram em dúvida a efetividade da implementação das orientações de segurança. De fato, a maior parte das sementes de algodão-bt utilizadas nos estados de Gujarat e Rajastão são pirateadas, apesar de conterem o gene *Cry 1 Ac*, patenteado pela Monsanto no exterior e licenciado para a empresa indiana Mahyco. Numa vila do Gujarat, uma inspeção feita pelo GEAC encontrou sementes de algodão não autorizadas em áreas de 12 mil hectares, fornecidas por uma empresa local, a Navbharat Seeds (CHATURVEDI, 2005, p. 47-49).

Como resultado, uma força-tarefa criada pelo Ministério da Agricultura em 2003 para examinar a gerência da biossegurança na Índia recomendou a criação da Autoridade Regulatória de Biodiversidade Nacional – National Biodiversity Authority (NBA) –, com mandato mais amplo que o GEAC. A força-tarefa sugeriu em relatório mudanças institucionais e reorientação das políticas para OGMs, além de diversas medidas para tornar o sistema mais responsivo e rápido para difusão da biotecnologia.

4. Bt: sigla para *Bacillus thuringiensis*, bactéria que é a fonte dos genes de resistência do algodão e de outras plantas a insetos e pragas.

5.2 O sistema de acesso aos recursos genéticos

Em dezembro de 2002 a Índia aprovou extensiva legislação restringindo o acesso ao material genético em seu território. Essa legislação proíbe qualquer indivíduo ou empresa estrangeiros de “obter qualquer recurso biológico encontrado na Índia ou conhecimentos a ele associado” para pesquisa, levantamento ou utilização comercial sem a prévia aprovação da NBA. A regulação de bioprospecção por cidadãos residentes da Índia e empresas indianas é de responsabilidade de conselhos estaduais e é menos restritiva. O estatuto proíbe ainda qualquer indivíduo ou empresa estrangeiros de “transferir os resultados de qualquer pesquisa relativa aos recursos biológicos encontrados na, ou obtidos da Índia” sem a autorização prévia da NBA. Ademais, mesmo que a NBA aprove a obtenção ou transferência de qualquer recurso ou informação desse tipo, o requerente não poderá subsequentemente transferir esse recurso ou informação sem o consentimento da NBA. A lei, por sua vez, requer que a NBA assegure a repartição equitativa para o uso dos “recursos biológicos acessados, seus subprodutos (...) e conhecimentos a eles associados”. Quando o recurso biológico ou o conhecimento associado tem sido adquirido de um indivíduo, grupo ou organização específica, a NBA pode, mas não é obrigada, direcionar o pagamento do dinheiro coletado para tais indivíduos, grupos ou organizações. A lei não requer que bioprospectores obtenham o consentimento dos indivíduos ou grupos afetados antes de obter os recursos biológicos. Contudo, a NBA deve consultar comitês locais especialmente criados quando tomar decisões “relativas ao uso dos recursos biológicos” e conhecimentos associados. Por fim, a lei proíbe qualquer indivíduo, seja estrangeiro seja indiano, de solicitar qualquer direito de propriedade intelectual, dentro ou fora da Índia, “para qualquer invenção baseada em qualquer pesquisa ou informação sobre recurso biológico obtido da Índia” sem a aprovação prévia da NBA (SAFRIN, 2004, p. 651-652).

5.3 A regulação da pesquisa com células-tronco

Em reação a um debate global provocado pelo governo do presidente dos Estados Unidos George W. Bush, que identificou a Índia na sua lista de fontes de linhas de células-tronco, o Departamento de Biotecnologia escreveu para todas as principais empresas de biotecnologia para esclarecer que quaisquer transferências de material biológico estão sujeitas à liberação do Ministério da Saúde e Bem-Estar da Família e do Conselho Indiano de Pesquisa Médica. Um Comitê Nacional de Bioética foi formado para conceder tais permissões e monitorar os empreendimentos de pesquisa. Desde então, verificou-se que linhas de células-tronco humanas existem de fato no país, com a empresa Reliance Life Sciences anunciando que tinha solicitado uma “patente provisória” no campo de células-tronco embrionárias nos Estados Unidos. Conquanto grande parte do debate tenha se concentrado no possível financiamento dos Estados Unidos para tal pesquisa, o governo indiano está sobretudo preocupado com a possibilidade de ocorrer na Índia um cenário como o de Cingapura e Austrália, em que

células-tronco de fetos abortados e embriões congelados em clínicas de fertilização *in vitro* são vendidos nos Estados Unidos.

As diretrizes para a pesquisa biomédica na Índia foram esboçadas em 1992, mas somente finalizadas após diversas rodadas de discussões no ano 2000. Elas definem o material humano com potencial de uso em pesquisa biomédica como órgãos e partes de órgãos, células e tecidos, estruturas subcelulares e produtos de células, sangue, gametas (esperma e oval), embriões e emissões e restos fetais (urina, fezes, suor, cabelo, escalas epiteliais, aparas de unhas, placenta e linhas de células de tecidos humanos). O Comitê de Bioética, montado pelo Departamento de Biotecnologia, deve anunciar uma política de bioética em futuro próximo, que não permite a clonagem humana no país, mas promove pesquisa com células-tronco embrionárias, desde que um formulário de consentimento acompanhe cada estudo.

Somente uma empresa privada indiana, a Reliance Life Sciences, desenvolveu produto nesta área, o Christened Relicord, que contém células-tronco retiradas dos cordões umbilicais de bebês e usadas para tratar pacientes de leucemia e outras desordens. A empresa já solicitou patente para esse produto nos Estados Unidos (CHATURVEDI, 2005, p. 49-50).

5.4 Indicações geográficas e recursos biológicos

A lei indiana sobre indicações geográficas de bens, de 1999, protege produtos tradicionais indianos, como o arroz Basmati e o chá Darjeeling. A Índia ainda está realizando levantamento para compilar a lista de produtos para os quais o país buscará direitos de indicação geográfica (SAHAI; KUMAR; AHMED, 2005, p. 29).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leis e instituições que compõem o sistema de regulação do uso e propriedade da biotecnologia na Índia são multifacetadas e complexas. Ademais, conforme já mencionado, essas leis e instituições são ainda muito recentes e estão em fase de definição e contestação. O processo de criação de jurisprudência certamente transformará o sentido e a interpretação de muitas de suas cláusulas.

Não obstante, é possível discernir padrões no que concerne à proteção do interesse público nas diversas leis que impactam o uso e propriedade da biotecnologia na Índia. As restrições ao patenteamento de produtos farmacêuticos e as possibilidades de oposição a esse patenteamento visam garantir o amplo acesso a medicamentos essenciais e proteger a saúde pública. A legislação *sui generis* sobre a proteção a variedades vegetais é única em oferecer amplas garantias aos direitos dos agricultores, contrabalanceando-os com os direitos dos reprodutores. Assim como ela, a regulação do acesso aos recursos biológicos indianos busca evitar a biopirataria e proteger os direitos dos detentores desses recursos e dos conhecimentos tradicionais a eles associados, introduzindo tratamento diferenciado para as pesquisas,

levantamento e uso comercial realizados por firmas e indivíduos estrangeiros e indianos. Para tais propósitos, a exploração das flexibilidades oferecidas pelo TRIPS assim como a criatividade na elaboração de novas formas de proteção foram cruciais.

Por fim, cabe ressaltar o alto grau de inovação presente na legislação indiana relativa à biotecnologia. Notadamente, a exigência de atividade inovadora ou inventiva no patenteamento farmacêutico expressa sobretudo na Seção 3(d) da Lei de Patentes; a ampla proteção aos direitos dos agricultores em lei *sui generis* e sem precedentes para proteção das variedades vegetais; e a ampla proteção legal e institucional aos recursos biológicos e conhecimentos tradicionais indianos constituem precedentes importantes que podem ser replicados ou adaptados às leis de biotecnologia de outros países em desenvolvimento, como o Brasil.

REFERÊNCIAS

CHATURVEDI, S. **Dynamics of biotechnology research and industry in India**: statistics, perspectives and key policy issues. Paris: OECD Publishing, 2005 (OECD Science, Technology and Industry Working Papers). Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/working-papers>> Acessado em: 10 jan. 2012.

INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial. **Estudo comparativo dos critérios de patenteabilidade para invenções biotecnológicas em diferentes países**. Rio de Janeiro: Inpi, jun. 2007.

KEAYLA, B. K. **Amended patents act 1970**: a critique. Nova Déli: Centre for Study of Global Trade System and Development, Aug. 2005.

SAFRIN, S. Hyperownership in a time of biotechnological promise: the international conflict to control the building blocks of life. **The American Journal of International Law**, v. 98, n. 4, p. 641-685, Oct. 2004.

SAHAI, S. India's protection of plant varieties and farmer's rights Act. In: SAHAI, S.; UJJWAL, K. (Ed.). **Status of the rights of farmers and plant breeders in Asia**. Nova Déli: Gene Campaign, 2003.

_____.; KUMAR, U.; AHMED, W. **Indigenous knowledge**: issues for developing countries. Nova Déli: Gene Campaign, 2005.

SOCIETY FOR ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES. **Public health safeguards in the Indian patents act and review of mailbox applications**. Nova Déli: Society for Economic and Social Studies, Sept. 2007.

ELEIÇÕES NA CHINA EM 2012: REFLEXOS DE MUDANÇAS SOCIOECONÔMICAS

Ricardo Bacelette*

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2012 deverá ocorrer o 18º Congresso do Partido Comunista (PC) Chinês, no qual serão escolhidos sete novos membros dos nove que compõem o comitê permanente do Politburo (órgão decisório máximo da estrutura governamental chinesa), além dos 25 membros do Politburo amplo e governos provinciais. O comitê permanente do Politburo é, tradicionalmente, o caminho sucessório na escala de poder para se atingir os mais altos cargos do Poder Executivo. A quinta geração de líderes que deverá ser eleita em 2012 representará, portanto, os rumos políticos da segunda maior economia mundial na próxima década.

A despeito da aparente previsibilidade do sistema político chinês, no qual já se encontram definidos os prováveis chefes de Estado e de governo da China – respectivamente o atual vice-presidente Xi Jinping, que deverá ocupar o posto da presidência ocupado por Hu Jintao; e Li Keqiang, atual vice-primeiro-ministro, que deverá suceder Wen Jiabao, atual titular do cargo de primeiro-ministro – ocorre embate de legados e modelos que foram empreendidos por lideranças locais: Wang Yang, chefe de governo da próspera e cosmopolita província litorânea de Guandong, amplamente internacionalizada e integrada às cadeias de produção global, e Bo Xilai, ex-gestor de Chongqing, megalópole interiorana industrial, cujo crescimento em anos recentes se deve, em grande medida, a políticas de fomento governamental, sobretudo em infraestrutura de transportes e habitação.

Nesse sentido, observa-se que têm obtido maior destaque na estrutura de governo, particularmente no Politburo do PC, líderes regionais mais jovens, que não galgaram, necessariamente, posições na estrutura burocrática central do partido, como ocorria em décadas anteriores. Verificam-se entre esses líderes, ademais, figuras carismáticas que buscam maior apoio popular e movimentos espontâneos nas províncias, como o neomaoísmo, o que demonstra, ainda que timidamente, ampliação dos espaços de representação social. O aumento da participação de lideranças políticas provinciais, que vêm paulatinamente obtendo maior participação política nacional no âmbito do PC desde a década de 1990, é antes reflexo de mudanças estruturais na sociedade e na economia chinesa do que mera deliberação das estruturas de poder central.

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

O presente texto busca analisar as mudanças estruturais em curso na sociedade chinesa e seus efeitos no processo político, mudanças que se devem, em grande medida, não apenas ao progresso material, como também ao aprofundamento das disparidades regionais e à tentativa de correção do hiato que separa as províncias de maior e menor desenvolvimento socioeconômico, por parte do governo central. A incorporação dessas novas lideranças políticas e o aumento relativo de representatividade de outras regiões são uma forma de o regime de Pequim abarcar essas forças ao sistema político vigente, com vistas a contemporizar descontentamentos decorrentes das crescentes desigualdades sociais e regionais.

2 MUDANÇAS SOCIOECONÔMICAS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Inicialmente, há que se fazer uma ressalva acerca dos indicadores socioeconômicos da China. A falta de estatísticas de fontes independentes torna, por vezes, difícil ou equivocada a interpretação da realidade, dadas as discrepâncias metodológicas entre os órgãos responsáveis pela aferição. Segundo análise de Chen (2010), no caso do coeficiente de Gini¹ na China, por exemplo, pode-se encontrar na literatura dados conflitantes – conforme metodologia empregada e fonte estatística – acerca deste importante indicador que afere nível de desigualdade na distribuição de renda. Para o ano de 1995, por exemplo, Zongsheng Chen (2010) encontrou resultados de coeficiente díspares, oscilando entre 0,365 e 0,452 (sendo zero para igualdade total de renda e 1 para concentração total de renda).

Outra peculiaridade chinesa a ser considerada é que, assim como em outros países asiáticos, o índice de Gini é calculado com base em dados de dispêndio, por falta de bases de dados confiáveis de renda. O emprego da renda no cálculo do Gini geraria índices que exprimiriam mais desigualdade, pois a propensão marginal a consumir é maior nas faixas de renda mais baixa, o que faz com que o uso do dispêndio minimize as desigualdades. Estima-se, portanto, que o Gini oficial da China poderia estar subestimado em até 20% (CHEN, 2010).

Em que pesem as dificuldades metodológicas mencionadas, é possível observar mudanças claras nos padrões de concentração de renda e as disparidades regionais, que têm se acentuado nas últimas décadas. É consenso até entre políticos chineses a crescente concentração de renda, dado que o índice de Gini ultrapassou, na última década, a barreira de 0,4, considerada de país de alta concentração de renda, de acordo com dados oficiais da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento. Em 2010, o índice chegou a 0,47 e há indicativos de que a concentração de renda aumentará nos próximos anos. Segundo Li Shi (*apud* JIA, 2010), a renda dos 10% da população mais rica da China representava 23 vezes a renda dos 10% mais pobres em 2007, ao passo que em 1998 essa proporção era de 7,3 vezes (THE ECONOMIST, 2007; JIA, 2010).

1. O Coeficiente de Gini, desenvolvido pelo estatístico e sociólogo Corrado Gini, é uma medida para aferir o grau de concentração em uma distribuição estatística, internacionalmente utilizado para aferir a desigualdade na distribuição de renda de um país, sendo empregado para esse fim, inclusive, pelas Nações Unidas.

As disparidades de renda ainda são maiores no campo, porém nas zonas urbanas a concentração de renda cresce em ritmo maior, em função do rápido crescimento das cidades ocasionado, em grande medida, pelo êxodo rural, cuja mão de obra ofertada não é plenamente absorvida pelos setores industrial e de serviços. Ademais, os altos salários pagos a executivos, até mesmo em empresas estatais, contribuem para a concentração de renda urbana. Segundo Su Nanhai (*apud* JIA, 2010), a renda de um executivo sênior em empresas controladas pelo Estado é cerca de 128 vezes a de um trabalhador industrial médio. Essa diferença é ainda maior nas empresas privadas, embora não haja dados precisos a esse respeito.

No meio rural, o menor crescimento da produtividade, em comparação com as atividades industriais urbanas, faz com que a renda cresça mais lentamente, acentuando não somente as discrepâncias intrarregionais, como também as inter-regionais. A bonança das últimas décadas não produziu efeito homogêneo sobre o território chinês, acentuando contrastes entre o litoral altamente urbanizado, com base econômica industrial-financeira, e as áreas rurais no interior (WORLD BANK, 2009).

Outro importante indicador da qualidade de vida da sociedade, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tem-se alterado de maneira significativa na China, situando-a entre os três países com maior evolução nas últimas três décadas, com crescimento de 80,2% desde 1980. De acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – United Nations Development Programme (UNDP, 2011) –, a China está na 89ª colocação de um total de 169 países, como se pode depreender da tabela 1.²

TABELA 1

IDH da China e seu *ranking* mundial – 1950-2011

	1950	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010 ¹
China	0,225	0,525	0,558	0,594	0,627	0,683	0,726	0,777	0,663
<i>Ranking</i>	-	62	74	79	88	85	96	89	89
Total de países	-	102	113	121	136	145	173	159	169

Fonte: UNDP (2011).

Nota: ¹ A queda observada do IDH chinês no intervalo entre 2005 e 2010 deve-se a uma atualização metodológica do cálculo da inflação chinesa, que modificou a renda *per capita* daquele país em valores nominais, afetando o índice.

Quando se analisa o IDH por província, no entanto, notam-se disparidades claras entre as regiões (litoral, centro e oeste), acentuando os contrastes entre os diferentes modelos de desenvolvimento empregados na China. A melhoria desse indicador tem sido mais significativa nas áreas litorâneas, constituídas por ampla classe média urbana, quando comparadas ao interior de base rural, como aponta o relatório do PNUD. Os diferentes padrões de produção empregados no território chinês produziram diferenças de mais de 30% no IDH, entre as províncias litorâneas, com índice alto de desenvolvimento humano, e as áreas centrais e ocidentais da China (THE ECONOMIST, 2007; WORLD BANK, 2009).

2. Segundo critérios do PNUD, são considerados países de alto nível de desenvolvimento humano aqueles com IDH superior a 0,80. Os de médio nível de desenvolvimento são aqueles com índices entre 0,50 e 0,80, enquanto os de baixo nível registram índice inferior a 0,5.

Essas desigualdades regionais e sociais têm preocupado as autoridades chinesas centrais, de tal forma que o 12º Plano Quinquenal, instituído em 2011, previa redistribuição de renda e políticas de desenvolvimento locais como itens prioritários da agenda, além de incentivos ao consumo doméstico e “relações de trabalho harmoniosas”, nas palavras de Yang Weiming, vice-secretário-geral do Comitê de Desenvolvimento Nacional e Reforma. Segundo declaração do vice-secretário-geral do PC, “a grande diferença do 12º Plano Quinquenal, em relação aos planos anteriores, é que anteriormente se baseavam principalmente em criar um país próspero, enquanto o atual enfatiza em criar riqueza para a população”. A redução dessas assimetrias, portanto, tem configurado como prioridade das autoridades chinesas centrais e poderá ser a tônica das eleições que ocorrerão em 2012.

3 AUMENTO DE REPRESENTATIVIDADE PROVINCIAL NA POLÍTICA NACIONAL

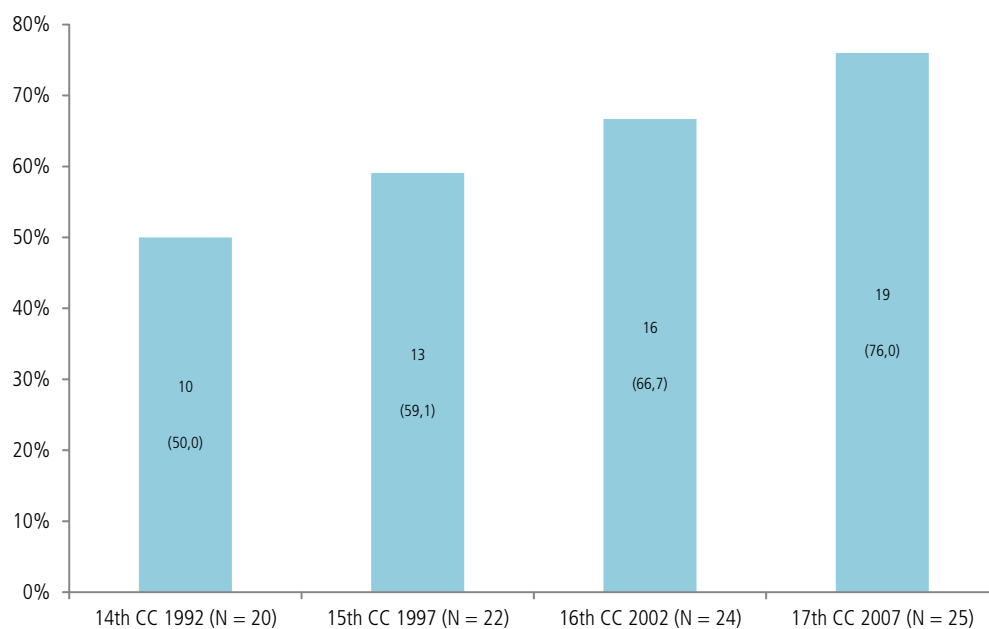
Desde o fim da Era Deng Xiaoping (1978-1992), governos provinciais têm obtido maior autonomia para gerir políticas de desenvolvimento local. Entre as mudanças ocorridas em 1993, com a aprovação de novas regras pelo Comitê Central do Politburo (órgão decisório superior), governos provinciais ganharam o poder de aprovar projetos de investidores estrangeiros, criar zonas especiais de comércio e investimento, a exemplo das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) criadas no litoral, dar incentivos tributários, isenções e compensações, como forma de favorecer o desenvolvimento local (WANG, 2008).

Como consequência do fortalecimento do poder provincial, observou-se gradual crescimento da participação dos líderes locais na composição do Politburo, que passaram a participar mais ativamente da política nacional, antes dominada por tecnocratas oriundos majoritariamente dos quadros internos do partido. Dos nove membros atuais do Comitê Central do Politburo atual, oito exerceram função de líder provincial, com exceção do atual primeiro-ministro, Wen Jiabao. Dessa forma, observou-se, a partir da década de 1990, ampliação da representatividade das províncias na política nacional, como forma de contemplar interesses regionais e dirimir conflitos políticos decorrentes das assimetrias entre as regiões.

Líderes provinciais exercem papel de relevo na política chinesa, dado o peso populacional e a relevância econômica de algumas dessas unidades políticas, que constituem grandes entidades socioeconômicas. Algumas províncias são maiores, em termos de população, do que vários países europeus. As cinco maiores províncias chinesas (Henan, Shangdong, Sichuan, Guangdong e Jiangsu) são mais populosas que os cinco maiores países da Europa Ocidental: Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Espanha. A maior província, Henan, possui população de 99,7 milhões de habitantes. O Produto Interno Bruto (PIB) de algumas dessas províncias também possui peso significativo, sendo que a província de Guangdong possui PIB próximo ao da Coreia do Sul. O relevante papel de governança exercido pelas autoridades locais, em face da importância das unidades políticas que representam, confere credenciais de legitimidade dentro do PC na escalada de poder na China (WANG, 2008).

Pode-se averiguar o ganho de influência das lideranças regionais pelo aumento de sua participação na composição do Politburo, que é, entre outras de suas atribuições, o órgão de ascensão ao Comitê Permanente, composto por 25 membros. Nas últimas duas décadas, observou-se substancial crescimento quantitativo na representação de líderes provinciais nesse órgão colegiado. Em 1992, dos 25 membros que compunham sua estrutura, 50% possuíam experiência de liderança provincial, ao passo que em 2007 as lideranças locais já alcançavam 76,6% da composição do órgão (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Participação de membros do Politburo com experiência de governo provincial
(Em %)

Fonte: Li (2008).

Espera-se que a participação dos líderes provinciais aumente nas eleições que se realizarão durante o 18º Congresso, devido à grande renovação que ocorrerá nos quadros do partido. De acordo com as regras estabelecidas pelo Comitê Central do PC, há limite de idade tanto para ocupar cargos nos governos regionais (65 anos) quanto para o Comitê Central (67 anos) (LI, 2010). Com base nesses critérios, espera-se que cerca de 60% dos atuais ocupantes do Politburo se afastem nas próximas eleições, abrindo mais espaço para novas lideranças regionais.

4 LIDERANÇAS REGIONAIS E O CONTRASTE DE MODELOS

Entre as figuras da nova geração que desponta na China, a chamada 5ª geração de líderes, destacaram-se dois políticos com experiência em governos provinciais, Wang Yang e Bo Xilai, que governaram, respectivamente, Guandong e Chongqing. Distinguem-se, entre os modelos empreendidos nos governos provinciais, paradigmas antagônicos a respeito das macropolíticas de desenvolvimento e dos movimentos político-sociais a eles vinculados.

Wang Yang governou, na condição de Secretário do PC de Guandong, a mais próspera província chinesa, litorânea e cosmopolita, integrada às cadeias de produção global. Essa província possui mais de 100 milhões de habitantes e o mais alto PIB *per capita* da China, de 43.720 *yuan*s (ou US\$ 6.768), em 2010 (ZHANG, 2011). O sucesso econômico de Guandong baseou-se em modelo que vigora há mais de três décadas e que projetou o paradigma de desenvolvimento chinês para o mundo, tornando a região do Delta do Rio da Pérola a oficina industrial do mundo: investimento externo, baixa ou média tecnologia, baixos custos laborais, com indústrias voltadas à exportação.

No que se refere a aspectos políticos, observa-se em Guandong maior grau relativo de abertura, se comparada a outras regiões da China. Há alguns jornais locais independentes e maior ativismo sindical, embora os sindicatos ainda sejam entidades estatais controladas por dirigentes do PC. A diferença é que, em Guandong, greves ocorridas desde 2010 não têm sido reprimidas de forma contundente, como ocorria anteriormente, quando eram consideradas “elemento de instabilidade política”. Surpreendentemente, esses movimentos obtiveram apoio do governo local, encabeçado por Wang Yang, sobretudo quando ocorriam contra empresas estrangeiras. Como resultado, os salários subiram na região cerca de 30% a 40% em 2010 (ZHANG, 2011).

Com o acirramento da crise internacional, no entanto, o modelo de Guandong, que reflete o sucesso chinês das últimas três décadas, poderia estar atingindo seu limite de expansão, em razão do declínio da capacidade de absorção de importações provenientes dessas manufaturas por parte das economias mais desenvolvidas, nomeadamente Estados Unidos, Europa e Japão. Do ponto de vista macroeconômico, há alguns riscos que surgem no horizonte da China em razão do modelo de altas taxas de crescimento, com vultosos superávits comerciais, acumulados nas últimas décadas: excesso de liquidez, pressão inflacionária e bolhas creditícias e imobiliárias. Ademais, a atividade industrial chinesa, majoritariamente voltada à exportação, dá sinais de desaceleração, com o arrefecimento da demanda dos países mais desenvolvidos a que se destinam as exportações manufatureiras.

Nesse sentido, o modelo de Chongqing, defendido por seu líder Bo Xilai nas eleições nacionais como contraponto ao modelo de Guandong, poderia representar, caso se torne corrente dominante dentro do PC, uma possível inflexão no modelo chinês a ser adotado nas próximas décadas, como forma de mitigar os efeitos da crise internacional e diminuir disparidades regionais. Considerada a “capital do interior”, situada a 1.500 quilômetros do litoral, Chongqing logrou significativos avanços em anos recentes, superando a média nacional de aumento de renda, com algumas diferenças no modelo econômico. Em 2008, quando a China registrou crescimento do PIB de 9%, Chongqing cresceu 14,9%. Mesmo após os efeitos da crise internacional, o crescimento da província interiorana manteve-se bem acima da média nacional, registrando taxas de 14,9%, e 17,1%, em 2009 e 2010, respectivamente.

O crescimento de Chongqing é recente e insere-se na estratégia mais ampla do governo central de desenvolvimento do oeste de seu território, intitulado Grande Desenvolvimento Ocidental, lançado em meados da década de 1990. O plano baseou-se em grandes projetos

de infraestrutura, como ferrovias, portos fluviais e, ressalta-se, o projeto da usina hidrelétrica de Três Gargantas, que, além da vultosa quantia de recursos destinada para a região, favoreceu o transporte fluvial ao permitir que cargueiros trafegassem por 1.500 quilômetros no interior do território, além de fornecer energia elétrica de baixo custo para as atividades industriais da região. Para se ter uma ideia do rápido desenvolvimento da região de Chongqing, em 1998, o PIB *per capita* da província era de 4.684 *yuan*s, abaixo da média nacional de 6.038 *yuan*s naquele mesmo ano, porém tem crescido sistematicamente a taxas superiores à média nacional, acima de dois dígitos, desde 2002, atingindo valor do PIB *per capita* 27.366 *yuan*s, em 2010 (BO; CHEN, 2009).

Entre as razões alegadas para o maior crescimento de Chongqing, nota-se que há maior participação do investimento e do consumo doméstico na participação do PIB da região, com fortes incentivos ao crédito por parte do governo provincial, para consumo de bens e para investimento na construção civil. A produção industrial de Chongqing destina-se majoritariamente ao mercado interno chinês. Enquanto na China as exportações equivalem a 32% do PIB em 2008, em Chongqing essa participação foi de apenas 7,6%. A participação do investimento no PIB é substancialmente maior em Chongqing, tendo correspondido, em 2007, a 62%, segundo dados oficiais, ao passo que na China o investimento respondeu por 42% do PIB. O crédito às famílias também tem-se expandido em Chongqing, com incentivos do governo provincial. O aumento do crédito em 2009 foi de 29% em relação ao ano anterior, maior crescimento registrado naquele país (CHEN, 2010).

No que se refere a aspectos políticos, houve diferenças marcantes entre o estilo de Bo Xilai e Wang Yang, que deram a tônica do governo que exerceram em suas províncias. Enquanto Wang Yang conferiu maior autonomia aos sindicatos e permitiu, ainda que timidamente, maior liberdade aos meios de comunicação em Guandong, Bo Xilai atuou de forma mais intervencionista nos sindicatos em Chongqing, inclusive mediando lideranças patronais e de trabalhadores. Entre as marcas do governo de Bo Xilai estão o combate ao crime organizado e à corrupção, além de fomento a ideologias socialistas. Em seu governo, Bo Xilai lançou o movimento neomaoísta, com a retomada do culto à figura de Mao Tse-Tung e de símbolos socialistas. Nas escolas de Chongqing, Bo Xilai difundiu o ensino de cânticos comunistas e espalhou pela cidade imagens de líderes da Revolução de 1949.

Contudo, em fevereiro de 2012, em meio a denúncias de corrupção que envolviam figuras diretamente vinculadas a seu governo, Bo Xilai renunciou ao governo de Chongqing e, posteriormente, em março, foi expulso dos quadros do PC, inviabilizando sua participação nas eleições gerais em outubro (THE ECONOMIST, 2012). Muitos analistas interpretam o movimento político então liderado por Bo Xilai como oportunismo, tendo em vista que, em 2011, celebrou-se aniversário de 90 anos do PC. O culto aos símbolos do passado seria ideologia apenas cosmética, com vistas a angariar apoio das camadas menos favorecidas da sociedade e dos mais velhos. A subsistência desse modelo político-econômico, em âmbito nacional, foi, sem dúvida, comprometida pela derrocada política de Bo Xilai, embora ainda defendida timidamente por segmentos do PC.

Algumas políticas sociais, como ampliação dos serviços de saúde, saneamento e melhoria das condições urbanas, além de medidas assistencialistas, como distribuição de alimentos, roupas, material de construção, no entanto, tiveram ampla aprovação popular em Chongqing e agradaram alguns dirigentes do PC, os quais têm buscado formas de contornar as desigualdades produzidas pelo período de alto crescimento econômico. Apesar de Bo Xilai não mais figurar entre os nomes dos candidatos às eleições de outubro de 2012, o modelo de Chongqing, e o legado populista que cooptou grande número de apoiadores, poderá, em alguma medida, influenciar a agenda de reformas da próxima geração de líderes dirigentes da China.

A redução das desigualdades sociais e o incentivo ao desenvolvimento de mercado interno robusto serão temas centrais nas políticas públicas chinesas nas próximas décadas. Algumas das iniciativas empreendidas em âmbito regional poderiam ser aplicadas em âmbito nacional, embora de forma lenta e gradual, com a ascensão de novos membros ao Comitê Permanente do Politburo, centro de poder decisório das diretrizes políticas do governo chinês, a depender da correlação de forças dentro do PC, que será determinante no resultado das próximas eleições gerais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É prematuro considerar que as eleições chinesas de 2012 trarão mudanças significativas aos rumos macroeconômicos daquele país. Sabe-se, porém, que a China costuma aplicar medidas em menor escala como laboratório para mudanças de maior amplitude. As diferenças entre os modelos de desenvolvimento de Chongqing e Guandong, cujas lideranças sobressaem no cenário político atual, poderiam fornecer a dialética para as políticas estruturais chinesas para as próximas décadas, em face das crescentes disparidades regionais e sociais observadas naquele país e da atual conjuntura de crise internacional, que se vislumbra para os próximos anos.

As metas presentes no 12º Plano Quinquenal, iniciado em 2011, são indicativas de possíveis inflexões no modelo atual. A correlação de forças em seus órgãos decisórios, em especial o Comitê Permanente do Politburo e seus nove membros, que irá se formar com as eleições em 2012, a depender dos resultados da ampla renovação que ocorrerá, poderá engendrar mudanças nas políticas socioeconômicas chinesas, ainda que de forma lenta e gradual. O embate entre correntes de pensamento deverá acentuar-se na China nos próximos anos, cujos efeitos poderão ser percebidos em suas políticas públicas.

É característica marcante dos estadistas chineses certo grau de pragmatismo, no qual se aliam inovações com conservadorismo na tomada de decisões, na medida em que se verifica eficácia empírica de políticas socioeconômicas específicas, inicialmente implementadas em menor escala, em regimes locais ou provinciais. Assim como Deng empreendeu o “socialismo com características chinesas”, no final da década de 1970, implementando um programa de reformas que possibilitou a transição da China para a economia de mercado mantendo-se o sistema político socialista, é provável que as mudanças que deverão ocorrer no século XXI sejam híbridas, com inovações sociais, porém preservando-se o sistema político.

REFERÊNCIAS

- BO, Z.; CHEN, G. **Bo Xilai and the Chongqing model**. Cingapura: East Asia Institute; University of Singapore, 2009.
- CHEN, J. **The trend of the Gini coefficient of China**. Manchester: The University of Manchester; Brooks World Poverty Institute, 2010.
- JIA, C. Country's wealth divide past warning level. **China Daily**, 2010. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-05/12/content_9837073.htm> Acessado em: 10 jan. 2012.
- LI, C. A pivotal stepping-stone: local leaders' representation on the 17th Central Committee. **China Leadership Monitor**, n. 23, 2008.
- _____. China's midterm jockeying: gearing up for 2012 (part 1 provincial chiefs). Stanford: **China Leadership Monitor**, n. 31, 2010.
- THE ECONOMIST. **Income inequality in emerging Asia is heading towards Latin American levels**. Londres, Aug. 2007.
- _____. **The political battle following Bo Xilai's demise will define China's future**. Londres, 2012.
- UNDP – United Nations Development Program. **Human Development Report – China**. Washington, 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asia-the-pacific/china/china_2011_en.pdf> Acessado em: 10 fev. 2012.
- WANG, Z. **Understanding transition in China**: domestic tensions, institutional adjustment and international forces. Pequim: Department of International Political Economy; Beijing University, 2008.
- WORLD BANK. **China – from poor areas to poor people**: China's evolving poverty reduction agenda – an assessment of poverty and inequality, 2009. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org>> Acessado em: 5 fev. 2012.
- ZHANG, Y. **The impact of China's 12th five year plan**. East Asia Forum, Apr. 2011.

CHINA: MILAGRE ECONÔMICO E DESAFIOS PÓS-CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL

Pedro Paulo Ciseski*

1 INTRODUÇÃO

A China surpreendeu o mundo nas últimas três décadas com seu desempenho econômico espetacular, que a transformou de simples figurante em ator fundamental no cenário global, atrás somente dos Estados Unidos. Esse desempenho coincidiu com a reorientação operada em seu modelo de crescimento nos anos 1970, de uma economia fechada para outra, aberta e orientada para a exportação.

Porém, a crise financeira internacional iniciada em 2008 e sua persistência colocaram sérios obstáculos à continuidade dessa estratégia de crescimento. Este artigo analisa as raízes do modelo exportador, a *performance* econômica da China desde sua adoção, as causas do milagre econômico, o impacto da crise financeira sobre a economia do país e o desafio atual de reorientar o modelo para outro liderado pela demanda doméstica, particularmente pelo consumo das famílias.

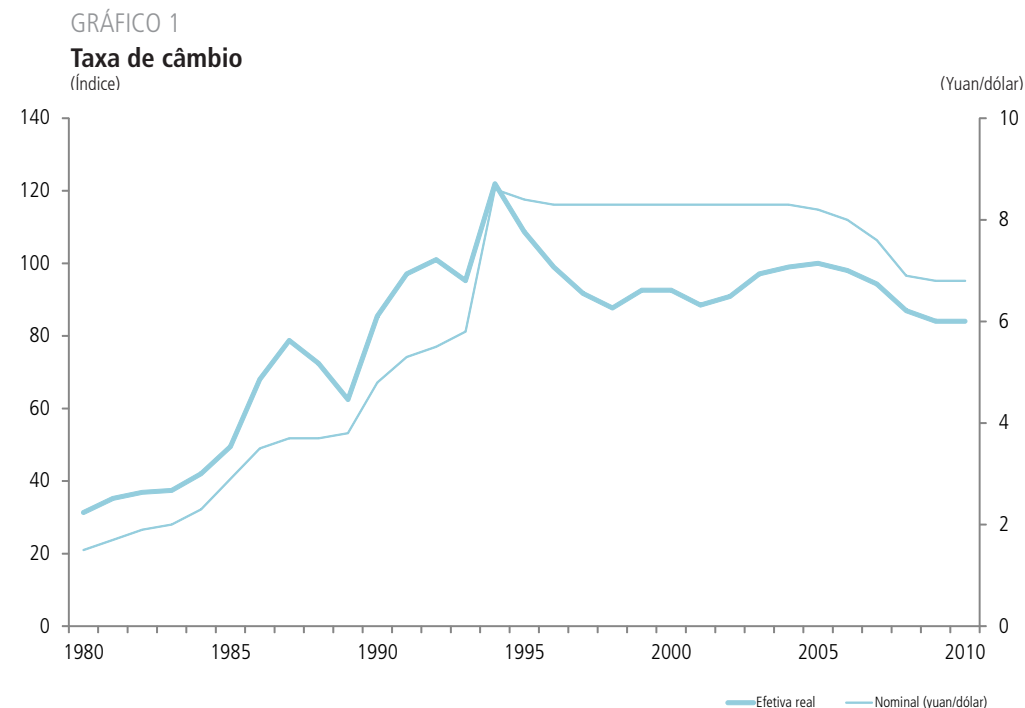
2 ORIGEM DO MODELO EXPORTADOR

O modelo chinês de crescimento orientado para a exportação teve origem no início dos anos 1970, com o fim do embargo comercial ao país e sua aceitação na Organização das Nações Unidas (ONU), após seu rompimento com a União Soviética na década anterior. Esse evento foi viabilizado pela aproximação com os Estados Unidos, que decidiram aplicar ao país a mesma estratégia de “desenvolvimento a convite” ofertada para Alemanha, Japão e Coreia do Sul no pós-guerra. Essa decisão buscou fortalecer a hegemonia americana global, então abalada pela derrota no Vietnã, pela ruptura do acordo de Bretton Woods e pela primeira crise do petróleo, além de abrir mercados para suas empresas reduzirem custos de produção e incrementarem a demanda por seus produtos (CARVALHO; CATERMOL, 2009).

Em resposta ao acesso facilitado ao mercado dos Estados Unidos, pela condição obtida de nação favorecida, a China promoveu alteração cambial acentuada. De 1980 a 1994 a taxa de câmbio acumulou desvalorização nominal de 470%, resultando em alteração na

* Economista graduado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP) e analista do Banco Central do Brasil (BCB). As opiniões expressas neste artigo são exclusivas do autor e não refletem, necessariamente, a visão do BCB.

taxa efetiva real de 290% (gráfico 1). Seu efeito colateral foi inflação elevada, em torno de 12% ao ano (a.a.), de 1987 a 1994, com pico de 24% neste último.



Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

Adicionalmente, o país promoveu a abertura econômica, permitindo a entrada de investimento direto externo (IDE) americano nas zonas econômicas especiais (ZEEs) criadas para a exportação. Esse investimento concentrou-se inicialmente em setores tradicionais como calçados, têxteis e brinquedos para aproveitar a imensa oferta de mão de obra barata e bem treinada. Além disso, foram concedidos incentivos fiscais às ZEEs, promovida reforma no sistema de propriedade rural para elevar a produção agrícola, entre outras, e fomentado o ensino, principalmente o superior, para viabilizar, num primeiro estágio, a absorção e, num segundo, o desenvolvimento próprio de tecnologia. Com isso, os dispêndios com educação subiram de 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1970 para 2,5% em 1980.

Na segunda metade da década de 1980, visando contornar a perda de competitividade causada pela apreciação do iene após o Acordo de Plaza de 1985, capitais japoneses deslocaram-se para a China, aprofundando sua integração externa, principalmente regional. Com isso, o IDE passou de 1% do PIB na década de 1980 para 4% nas seguintes, movimento reforçado por capitais europeus.

Assim, a China passou gradativamente a ocupar papel central na estratégia global de empresas transnacionais até tornar-se a “fábrica do mundo”, voltada à produção de manufaturas majoritariamente para mercados maduros. Segundo Carvalho e Catermol (2009), mesmo respondendo por apenas 3% do emprego total, os setores vinculados aos investimentos externos representam atualmente 20% da economia e respondem por 50% das exportações

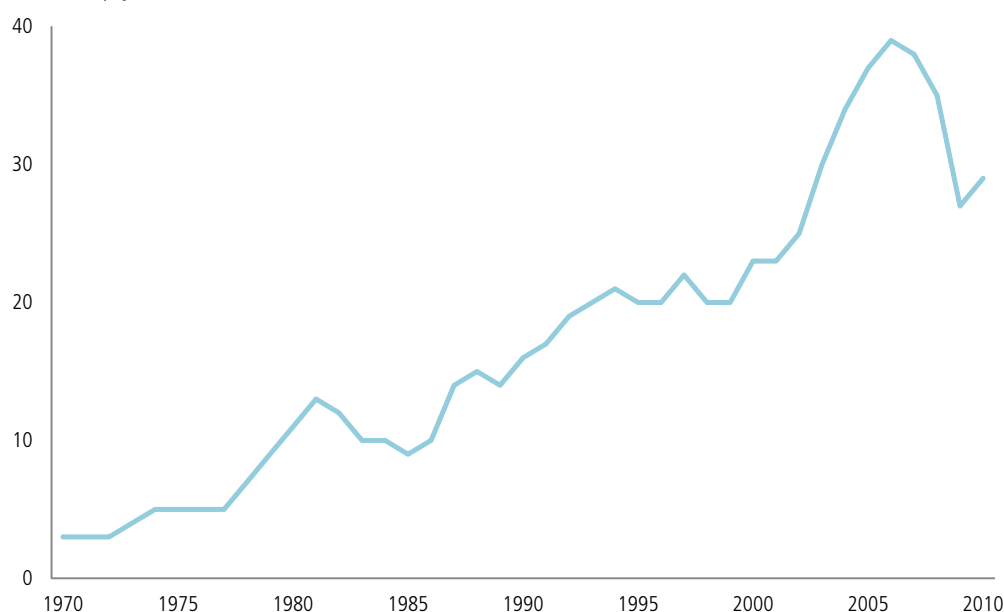
chinesas. No início, os capitais externos dirigiram-se ao país mirando a exportação e, posteriormente, também o acesso ao seu enorme mercado potencial.

A abertura ao exterior resultou na forte elevação das exportações, que saltaram de 5% do PIB na década de 1970 para mais de 30% na década de 2000, com pico de 39% em 2006 (gráfico 2). Sua participação no total mundial pulou de 1% para quase 9% em 2007, antes da crise financeira global. Em 2009 o país ultrapassou a Alemanha como o maior exportador mundial de manufaturas. No primeiro estágio predominaram as vendas de manufaturados com baixo conteúdo tecnológico e pequeno valor agregado. No segundo, passaram a pesar os de maior conteúdo tecnológico como máquinas, automóveis e eletroeletrônicos, cuja participação na pauta passou de 6% em 1992 para 31% em 2009.

GRÁFICO 2

Peso das exportações

(Participação no PIB, em %)

Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

Como resultado da abertura, o saldo em transações correntes (TC) cresceu persistentemente, do equilíbrio na década de 1980 para 5% do PIB na década de 2000, elevando a importância dos mercados externos na dinâmica de crescimento do país. Superávits em TC e entrada de IDE resultaram em acúmulo de reservas internacionais, que saltaram de US\$ 10 bilhões em 1980 para US\$ 2,9 trilhões em 2010, quase metade do total mundial.

3 DECOLAGEM ECONÔMICA

Nesse novo ambiente de abertura, a taxa de crescimento econômico do país, de elevada volatilidade e média de apenas 3% na década de 1960, saltou para 10% na década de 1980, permanecendo nesse patamar desde então e com reduzida volatilidade (gráfico 3). Em 2010,

o PIB da China, convertido pela taxa de câmbio de mercado, ultrapassou o do Japão, até então o segundo maior do mundo. Em paridade do poder de compra (PPC) correspondeu a 70% do americano (tabela 1) e poderá alcançá-lo em poucos anos, caso não haja reversão de trajetória.

GRÁFICO 3

Crescimento do PIB

(Variação anual, em %)

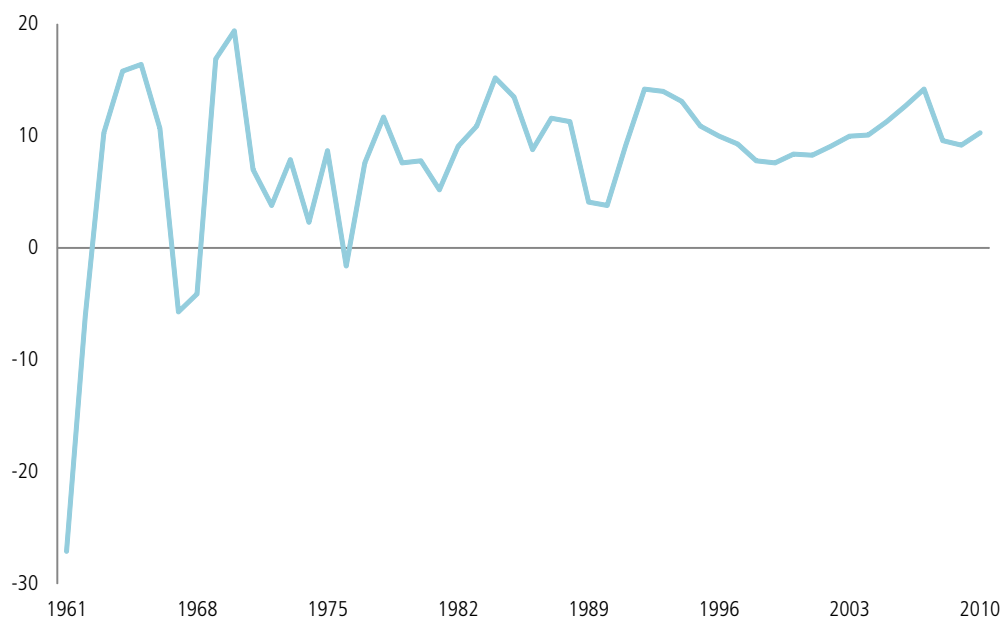
Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

TABELA 1

PIB, exportações e população: participação no total mundial (%) – 2010

(Países selecionados)

País	PIB (PPC)	Exportações	População
Estados Unidos	19,5	9,8	4,6
China	13,6	9,3	19,7
Japão	5,8	4,6	1,9

Fonte: IMF (2011).

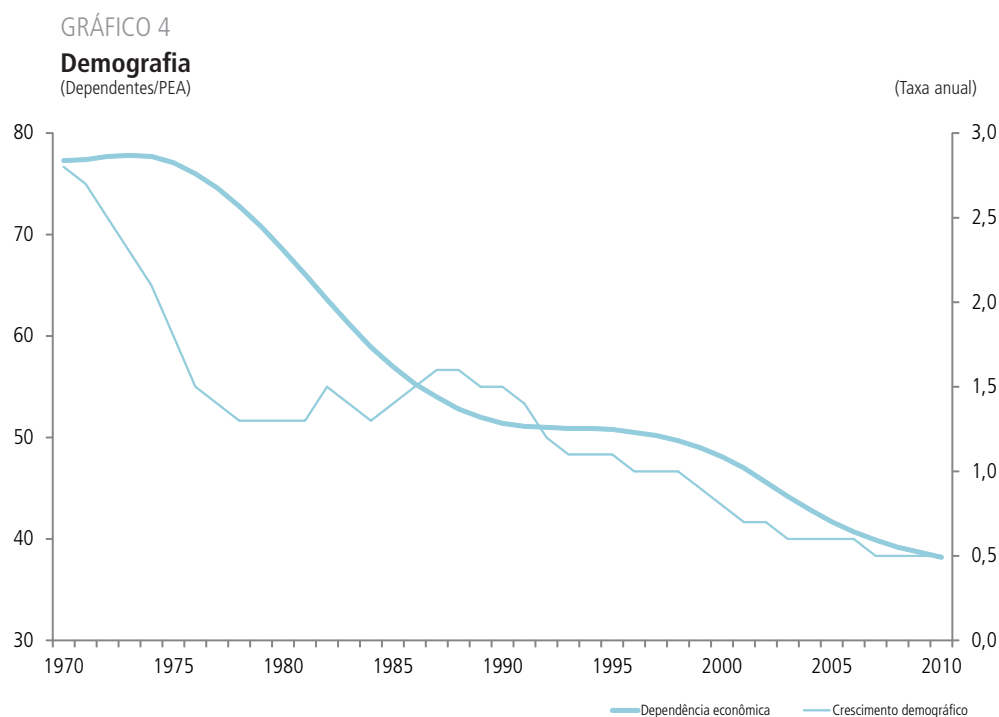
Em razão do baixo crescimento demográfico, cuja taxa média anual caiu de 2% na década de 1970 para 0,5% na década de 2000, como resultado da política de um só filho iniciada em 1979, da urbanização e da melhoria de renda, quase toda a expansão do PIB traduziu-se em elevação correspondente da renda *per capita*, que passou de US\$ 520 em 1980 para US\$ 6.810 em 2010 em PPC de 2005.

O crescimento acelerado da renda traduziu-se em melhoria dos indicadores sociais. A expectativa de vida ao nascer subiu de 44 anos para 73 anos de 1960 a 2009. A taxa de alfabetização dos maiores de 15 anos passou de 66% para 94% da população de 1982 a 2009, e a proporção de indivíduos que vivem abaixo da linha de pobreza, pelo critério de renda inferior a US\$ 2 por dia, expressos em PPC, despencou de 59% em 1981 para 12% em 2005.

4 CAUSAS DO CRESCIMENTO ACELERADO

As razões para esse desempenho espetacular encontram-se, segundo Bibow (2010), Carvalho e Cattermol (2009), Guimarães (2009), Rodrik (2009, 2011) e Sen (2010), nas características do modelo de crescimento chinês, que combina mercado externo e interno ao estilo japonês e coreano, de presença marcante do Estado e gerenciamento heterodoxo da política econômica. Porém, diferencia-se desses países pelo elevado tamanho de seu mercado interno e maior controle da economia. No modelo convivem propriedade estatal, propriedade privada, planejamento centralizado, política industrial com protecionismo seletivo, forte regulação do sistema financeiro, direcionamento do crédito e integração controlada com o exterior.

O país beneficiou-se nas últimas quatro décadas de modificações favoráveis ocorridas em sua estrutura demográfica. Além da desaceleração do crescimento populacional, a taxa de dependência econômica, ou seja, a proporção de jovens e idosos em relação à população economicamente ativa (PEA) caiu persistentemente, de 77% em 1970 para 38% em 2010 (gráfico 4). Este último evento, conhecido como “bônus demográfico”, contribuiu para elevar a poupança das famílias.



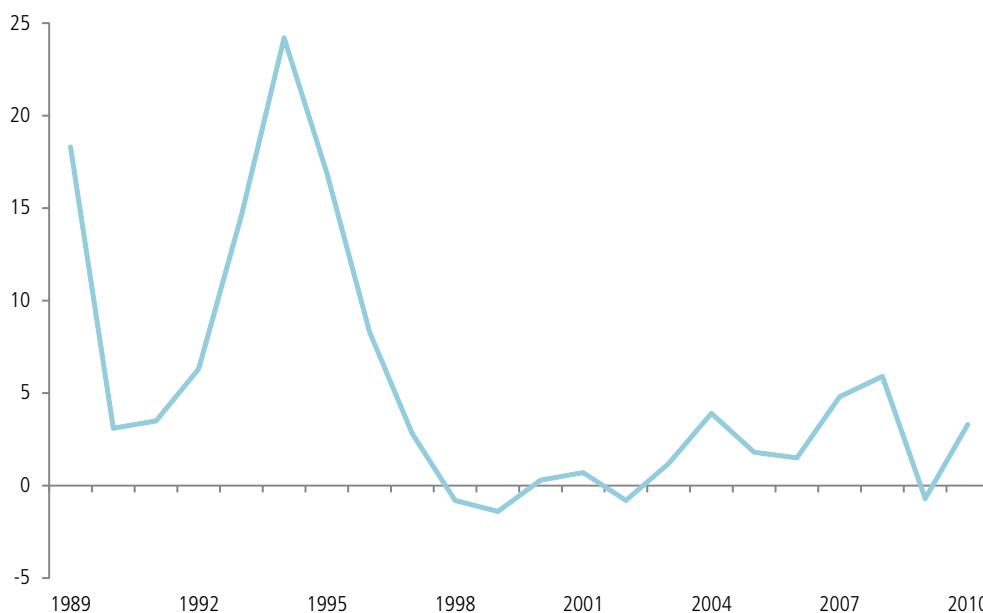
Nesse contexto de forte crescimento, o controle de preços recebeu apoio da política de vinculação dos salários ao crescimento da produtividade, principalmente no setor estatal, liberando a política monetária para focar no crescimento por meio de taxas de juros nominais e reais reduzidas (BIBOW, 2010). A forte redução observada na inflação a partir de 1994, para a média de 1,5% a.a. de 1997 a 2010 (gráfico 5), foi auxiliada pelo crescimento do

investimento em ritmo superior ao do consumo doméstico e pela política cambial, cuja taxa acumulou valorização nominal de 21% e real de 30% de 1994 a 2010 (gráfico 1). Ressalte-se que a quase totalidade da valorização nominal ocorreu de 2005 a 2008. Apesar disso, a competitividade do país não ficou comprometida, posto que o saldo em transações correntes saltou de 1% do PIB para 5% no período, com pico de 10% em 2007.

GRÁFICO 5

Preços ao consumidor

(Variação anual, em %)

Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

Baixas taxas de juros (gráfico 6) combinadas com oferta abundante de mão de obra barata e câmbio competitivo fomentaram nas três últimas décadas a produção de bens comercializáveis, com reflexos positivos sobre os lucros das empresas desse segmento, contribuindo para elevar a poupança doméstica agregada, que passou de 36% do PIB em 1982 para 51% em 2010, com pico de 54% no ano anterior (gráfico 7).

A alta taxa de poupança do país, um fenômeno de longo prazo, aumentou ainda mais na década de 2000. Governo, empresas e famílias contribuíram para esse crescimento. Segundo Yang, Zhang e Zhou (2011) a poupança do governo saltou de 3% do PIB em 1994 para 11% em 2007 em razão do aumento ocorrido na arrecadação de contribuições sociais e principalmente de tributos incidentes sobre a produção, resultado da reforma tributária ocorrida em 1994 e da forte expansão do PIB.

A poupança das empresas, por seu turno, cresceu 4 pontos percentuais (p.p.) do PIB de 1999 a 2007, resultado da maior lucratividade. Esta decorreu da marcante expansão nas exportações, fomentada pela política de devolução de tributos iniciada após a crise financeira asiática. Resultou também da manutenção dos custos salariais e financeiros em patamares baixos em razão do grande afluxo de mão de obra para as cidades e da prática de taxas de juros reduzidas para a tomada de empréstimos.

GRÁFICO 6

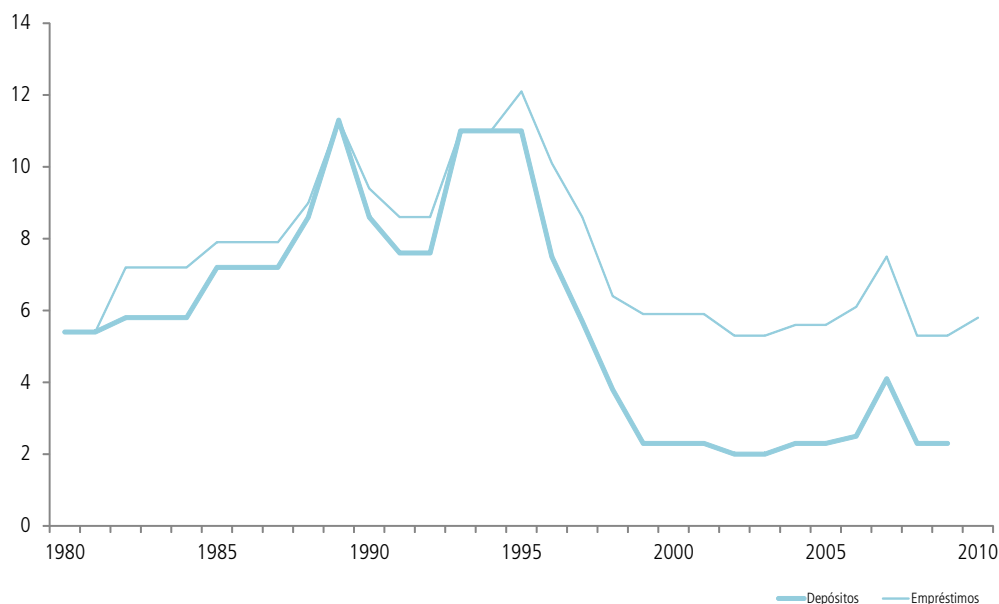
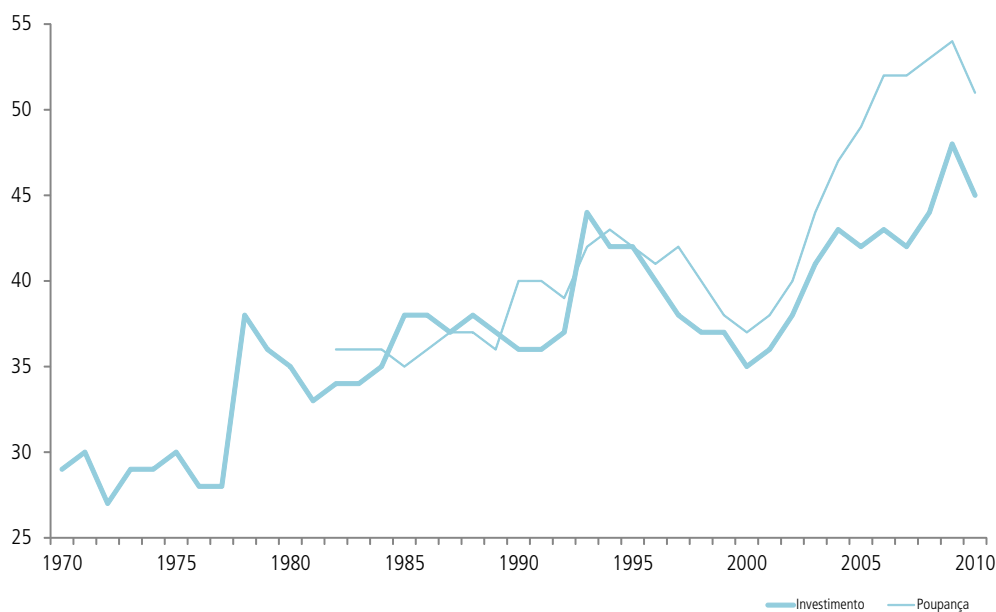
Taxas de juros
(Taxa anual)Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

GRÁFICO 7

Poupança e investimento
(Em % do PIB)Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

Porém, no longo prazo, segundo Yang, Zhang e Zhou (2011), a poupança das famílias foi o componente de maior elevação, da média de 7% do PIB nos anos 1970 para 22% em 2007. Os principais fatores explicativos são mudança demográfica, ausência de um sistema maduro de seguridade social, expansão do emprego e da renda e aumento da desigualdade. Os dois últimos fatores estão relacionados à elevada propensão marginal a poupar das famílias

chinesas. Como resultado, a rápida expansão da renda nas últimas três décadas, combinada com certa histerese nos hábitos de consumo, elevou a taxa de poupança de todos os estratos, movimento reforçado pela concentração, que beneficiou os de maior propensão. De fato, em 2007 a renda média das famílias urbanas atingiu 49 mil yuans e a taxa de poupança, 27%, ante, respectivamente, 15 mil e 6% em 1988, em valores de 2007. As famílias posicionadas no primeiro quartil de renda pouparam 7% em 2007 ante 35% no último quartil.

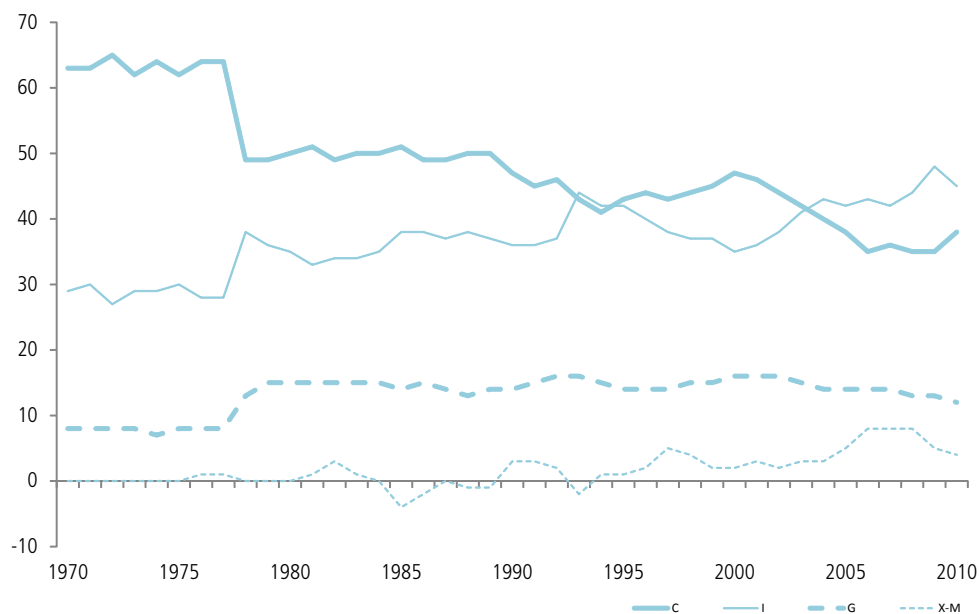
A alta taxa de poupança permitiu financiar o investimento, que subiu de 30% do PIB na década de 1970 para 40% nos anos 2000, com pico de 48% em 2009, nível elevado mesmo em relação ao prevalecente no período de milagre econômico de Japão e Coreia do Sul. Permitiu também aprofundar o modelo orientado para a exportação e viabilizar superávits crescentes em TC, posto que desde 1995 a poupança superou o investimento (gráfico 7).

Sob a ótica da demanda, o investimento, desde meados da década de 1970, foi o grande protagonista do crescimento acelerado chinês, inicialmente coadjuvado pelo consumo do governo. Este movimento ocorreu em detrimento do consumo das famílias, cuja participação no PIB caiu persistentemente, de 62% em 1975 para 35% em 2009 (gráfico 8). Desde meados dos anos 1990, a demanda externa líquida substituiu os gastos do governo na dinâmica de crescimento. Embora de importância secundária, esse componente teve papel relevante na modernização e elevação da produtividade da economia por meio da absorção de tecnologia.

GRÁFICO 8

Composição da demanda agregada

(Em % do PIB)

Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

A importância do investimento é confirmada pela contabilidade do crescimento inspirada no modelo de Solow. Segundo Whalley e Zhao (2010), mesmo após ajustar para a melhoria, havida na força de trabalho em função de avanços educacionais, o aumento na

incorporação do capital físico continua a responder pela maior parcela do crescimento econômico da China, contribuindo com 45% da expansão do PIB de 1978 a 2008. O capital humano respondeu por 38% e a produtividade, obtida por resíduo, por 17%. Isto implica que, embora o progresso tecnológico tenha contribuído de forma importante, o milagre chinês resultou, até o momento, da incorporação dos fatores de produção, capital e trabalho – principalmente do primeiro, cuja contribuição aumentou nos anos 2000.

A queda do consumo como proporção da renda decorreu, no primeiro momento, da perda de poder aquisitivo dos salários em função da forte desvalorização cambial, que agiu como um imposto sobre o dispêndio de bens comercializáveis. No segundo momento, resultou da elevação da poupança das famílias. Não obstante, o consumo real das famílias cresceu quase 8% a.a. de 1975 a 2009, puxado pela expansão elevada do PIB, que atenuou o dilema da escolha intertemporal entre consumo presente e futuro e deste modo viabilizou a forte elevação do investimento.

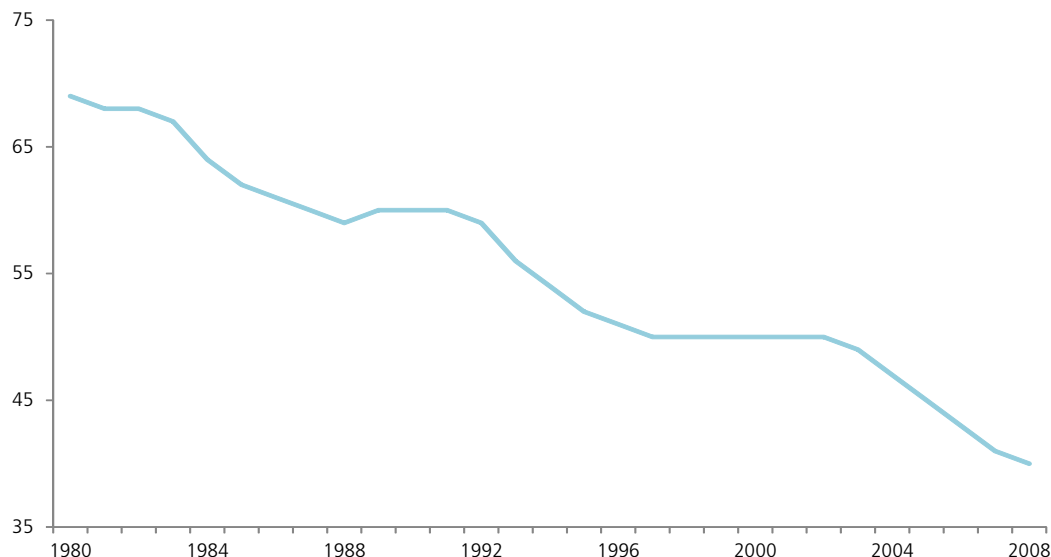
Esta experiência revela que o crescimento facilita dinamicamente os ajustes necessários para corrigir fundamentos econômicos ou realizar mudanças estruturais para eliminar obstáculos ao desenvolvimento. Isto ocorre porque ele cria condições para que a economia não fique estaticamente aprisionada ao Ótimo de Pareto, onde a melhoria de renda de um grupo só pode ocorrer em detrimento de outro.

O investimento foi dirigido majoritariamente para a indústria, seguindo prioridade estabelecida pelo governo. Com isso, o peso desse setor subiu de 35% do PIB na década de 1960 para 45% nos anos 2000, com pico de 48% em 2006, patamar elevado para o nível de renda *per capita* do país.

Segundo Rodrik (2009, 2011) e Rodrik e Mcmillan (2011), países bem-sucedidos promoveram mudança estrutural ao adotar políticas ativas para elevar a rentabilidade das atividades industriais modernas e acelerar o movimento de recursos em sua direção. Por meio de política industrial explícita, adotaram medidas de proteção à produção doméstica, subsídios, incentivos tributários, incentivos creditícios via bancos de desenvolvimento e moeda desvalorizada. Esta última agiu como uma espécie de política industrial e constituiu-se em uma poderosa força ao elevar o preço relativo e a lucratividade das atividades produtoras de bens comercializáveis.

A industrialização ocorrida na China resultou em importante mudança estrutural por induzir o deslocamento maciço de mão de obra de setores de baixa produtividade, como a agricultura tradicional, para os de elevada, como a manufatura moderna. Em razão disso, a participação da agricultura no emprego total caiu de 69% em 1980 para 40% em 2008 (gráfico 9). Esse efeito espetacular, cujo resultado foi o aumento da produtividade média da economia, decorreu da abundância de força de trabalho, estimada em quase 800 milhões de pessoas em 2010, e da elevada distância inicialmente existente no nível de produtividade do setor tradicional em relação ao moderno e deste em relação à fronteira tecnológica presente nos países desenvolvidos.

GRÁFICO 9

Emprego agrícola
(Percentual do total)Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

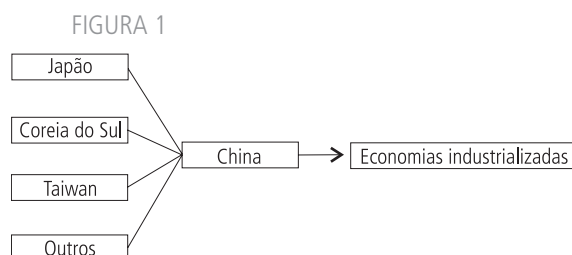
A industrialização contribuiu para diversificar e sofisticar a produção de bens e a cesta de exportação chinesa. Segundo Felipe *et al.* (2010), países com cesta mais sofisticada crescem mais rapidamente, pois o desenvolvimento econômico requer a permanente introdução de novos produtos e o acúmulo de capacidades sempre mais complexas na forma de melhores recursos humanos e físicos, instituições e conhecimento de mercados. Nesse contexto, progresso técnico e mudança estrutural reforçam-se mutuamente e resultam em crescimento acelerado.

Desde os anos 1960, as exportações da China passaram por crescente diversificação e sofisticação, atingindo patamares elevados para o seu nível de renda *per capita*. Segundo Felipe *et al.* (2010), o número de produtos com vantagem comparativa revelada, ou seja, cuja participação do país na exportação mundial do produto supera a participação da exportação total do país no total mundial, subiu de 105 no início dos anos 1960 para 269 em 2006, acima de Japão e Coreia do Sul. Destes produtos, a participação dos mais sofisticados, de maior elasticidade-renda, subiu de 13% para 37%, com destaque para máquinas e equipamentos e eletrônicos.

5 PAPEL ATUAL DA CHINA NA ECONOMIA GLOBAL

A crescente participação de IDE e sua orientação para o exterior alteraram o papel da China no sistema produtivo mundial. A nova “fábrica do mundo” acabou transformando-se na principal ligação entre dois espaços econômicos. Segundo Palley (2011), atualmente os países do leste asiático exportam para a China produtos intermediários e a China por sua vez exporta

produtos acabados para as economias industrializadas (figura 1). Sen (2010) vai em direção semelhante ao afirmar que os Estados Unidos contribuem com grande parte do superávit comercial da China e até mesmo financiam seu déficit com outras regiões, incluindo países industrializados e em desenvolvimento da Ásia. Essa nova configuração reflete a atual fase da globalização em que o crescimento orientado para a exportação deixa de ser uma estratégia puramente nacional para tornar-se uma parceria entre países em desenvolvimento, empresas multinacionais e países desenvolvidos.



Fonte: Palley (2011).

Contudo, a participação da China nessa nova estratégia, com seu modelo de exportação liderado pelas multinacionais, vem produzindo crescente disfunção em outros países. Nos desenvolvidos, vem contribuindo para, juntamente com a desregulamentação promovida por Reagan e Thatcher nos anos 1980, alterar desfavoravelmente a correlação entre trabalho e capital e enfraquecer, com sua PEA de 800 milhões de pessoas, o vínculo existente entre salário e produtividade e entre renda e demanda doméstica no centro capitalista. Este fato, entre outros, está na raiz da estagnação salarial, do aumento da concentração de renda e do consumo puxado pelo crescente endividamento das famílias americanas. Além disso, vem acelerando o processo de desindustrialização nesses países e produzindo desajuste financeiro global.

Segundo Palley (2011), para os países em desenvolvimento, a China, em razão do seu tamanho, tem sugado parcela importante do IDE mundial e tornou-se um importante obstáculo para a conclusão da industrialização em alguns e para o acesso de novos ao desenvolvimento. Além disso, sua entrada na cena mundial converteu a dinâmica tradicional Norte-Sul em concorrência Sul-Sul com as multinacionais causando rebaixamento nos padrões de competição, num ambiente em que os países em desenvolvimento minam uns aos outros com o objetivo de ganhar competitividade.

Adicionalmente, há crescente preocupação com o deslocamento de comércio produzido pelas exportações chinesas e seu efeito sobre a recuperação dos países industrializados. Considerando que parte importante dessas exportações é intensiva em importação, o país tornou-se correia de transmissão potencial, pelo lado real, da crise financeira internacional.

Por outro lado, a China colaborou para o período de “grande moderação”, ou seja, para manter reduzida a inflação global, ao abastecer o mundo com produtos de baixo custo. Também colaborou para o longo período de crescimento dos Estados Unidos ao adquirir títulos do Tesouro americano e manter baixas as taxas de juros de longo prazo. Adicionalmente, seu

processo de industrialização e urbanização vem criando pressão altista sobre os preços de *commodities*, beneficiando os países produtores ao reverter tendência secular de declínio nos termos de troca.

Porém, a “bênção” trazida pela valorização das *commodities* tem sido acompanhada do risco de “doença holandesa”, com potencial reprimarização dessas economias e dificuldade para concluir os processos de industrialização em curso. A isso soma-se a deterioração atual dos preços dos manufaturados de baixa tecnologia, em contraste com os das *commodities*, em razão da oferta excessiva desses bens no mercado internacional. Este excesso resulta da generalização do modelo de exportação liderado pelas multinacionais e da estagnação do consumo nas economias industrializadas.

6 IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL E RESPOSTA DE CURTO PRAZO

O vínculo da China com as economias avançadas, através das exportações e de IDE, é determinante para o impacto da crise sobre sua atividade doméstica (SEN, 2010). Nos setores exportadores com baixo coeficiente de importação, esse impacto poderá ser significativo, exigindo do governo, para compensá-lo, medidas de estímulo em outros segmentos como infraestrutura e serviços. Por outro lado, esse impacto poderá ser menor nos setores exportadores intensivos em importação, ou seja, nas ZEEs. Porém, esses últimos poderão funcionar como importante correia de transmissão da crise para os países que exportam para a China.

Como o grau de abertura da economia da China, medido pelo peso conjunto das importações e exportações no PIB, subiu de 10% em 1975 para quase 70% em 2007, a crise financeira internacional, que culminou com a quebra do Banco Lehman Brothers em setembro de 2008, teve reflexo imediato sobre a economia do país. A desaceleração sincronizada da demanda mundial que se seguiu, principalmente nos países desenvolvidos, reduziu em 12 p.p. de 2007 a 2009 a participação das exportações chinesas no PIB, movimento seguido pelas importações, com queda de 7 p.p., resultando em encolhimento do saldo em TC. A queda das importações atingiu países da região como Japão, Coreia do Sul e Taiwan.

A contração da demanda externa resultou em desaceleração do crescimento do país, de 14,2% em 2007 para 9,6% em 2008 e 9,2% em 2009. A crise também afetou a entrada líquida de capitais estrangeiros, que caiu de 4,6% do PIB em 2007 para 2,3% em 2009, bem como a demanda de crédito, cujo estoque de operações, que vinha encolhendo desde 2003, encolheu ainda mais, 7% do PIB, de 2007 para 2008 (gráfico 10).

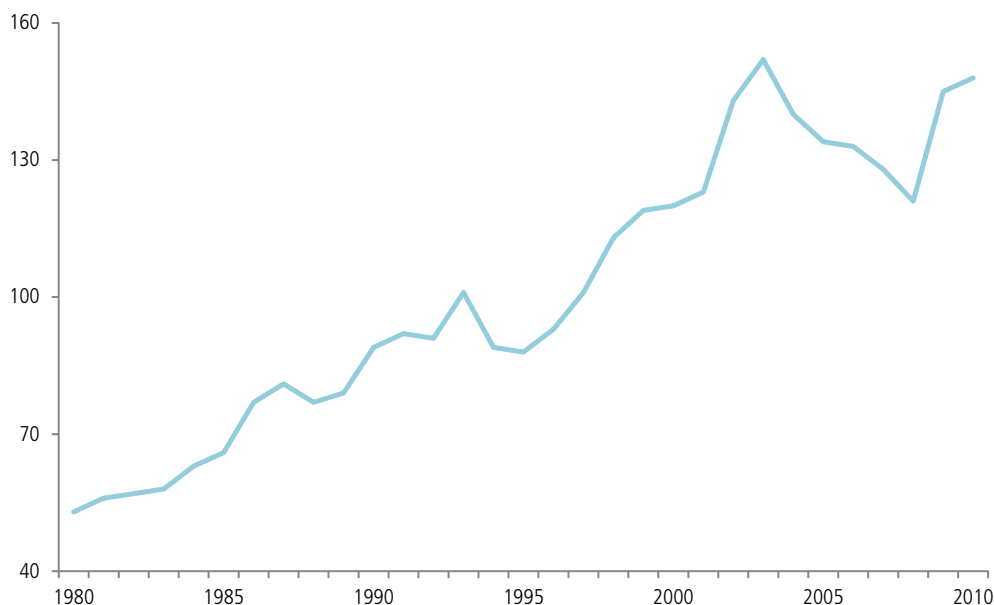
A desaceleração só não foi maior porque o pacote de gastos públicos de US\$ 586 bilhões elevou o dispêndio com investimento para 48% do PIB em 2009, ante 42% em 2007, compensando a contribuição negativa da demanda externa líquida. O estímulo fiscal, alternativa mais rápida e eficaz de combate à crise, implementado pelo governo no final de 2008 e

estimado em 13% do PIB, privilegiou a infraestrutura. Entretanto, caso haja a necessidade de novos estímulos e de manutenção do investimento em patamar muito elevado, poderão ocorrer deterioração das finanças públicas e investimento excessivo.

GRÁFICO 10

Operações de crédito: estoque

(Em % do PIB)

Fonte: *World Development Indicators*/World Bank, 2012.

Como medidas adicionais, ainda em 2008, o governo reduziu em quase 2 p.p. a taxa de juros, tornando-a negativa em termos reais, interrompeu a trajetória de apreciação nominal da taxa de câmbio, acelerada a partir de meados de 2005, e adotou fortes estímulos creditícios via bancos estatais. Em apenas um ano o estoque de operações de crédito subiu 24 p.p. do PIB.

Como resultado dessas medidas e da recuperação parcial da demanda externa, a taxa de crescimento do PIB apresentou leve aceleração, para 10,3% em 2010. Porém, o forte estímulo creditício resultou em relaxamento dos critérios de concessão de empréstimos, com consequente elevação do risco de desequilíbrio no sistema financeiro e de formação de bolha no mercado imobiliário. A esse risco somou-se o aparecimento, nos últimos anos, de um sistema de crédito paralelo. Esse sistema resultou da tentativa de contornar restrições impostas pelo governo, antes da crise financeira internacional, para impedir o superaquecimento da economia, principalmente do setor de construção residencial.

7 DESAFIOS: CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL E CONVERSÃO ESTRUTURAL

As medidas fiscais, monetárias, creditícias e cambiais prontamente adotadas pelo governo da China após a eclosão da crise objetivaram conter seus efeitos imediatos sobre a economia

doméstica. Porém, a expectativa de duração prolongada da crise colocou aos gestores do país o desafio de alterar o modelo de crescimento orientado para o exterior para outro, liderado pela demanda doméstica. De fato, essa alteração foi aprovada pelo Comitê Central do Partido Comunista em outubro de 2010 e ratificada pelo parlamento chinês em março de 2011.

A expectativa de duração prolongada da crise decorre dos problemas presentes nas economias desenvolvidas. O Japão há anos vem apresentando crescimento anêmico. Os países da Zona do Euro enfrentam sério desequilíbrio de competitividade, austeridade fiscal generalizada, ameaça de aguda crise financeira e risco de desintegração da união monetária. Os Estados Unidos se deparam com saturação do endividamento das famílias, impasse político, perda de impulso fiscal e ineficácia crescente dos estímulos monetários. Todos esses países apresentam endividamento público crescente decorrente da crise e das medidas fiscais e monetárias adotadas por seus governos para combatê-la. Esses problemas estão criando condições para um cenário de insuficiência estrutural de demanda global nos próximos anos.

A estrutura de oferta dos setores exportadores chineses foi desenhada para atender principalmente aos mercados desenvolvidos, de renda *per capita* mais elevada. Em razão disso, a produção de bens em alguns segmentos da indústria supera em larga margem a capacidade de absorção do mercado doméstico em substituição ao externo. Este fato coloca grande obstáculo à estratégia de redirecionamento do modelo.

Para Palley (2011), a generalização, nas últimas décadas, do modelo de crescimento orientado para o exterior em um contexto de estagnação prolongada da demanda e de crescente risco de protecionismo colocou em xeque a continuidade desse tipo de estratégia. Em razão disso, países como Japão, Alemanha, México, Coreia do Sul, Taiwan e China, entre outros, responsáveis pelo excesso de oferta mundial de bens comercializáveis e sem condições de absorvê-lo domesticamente, poderão enfrentar sérias dificuldades e criar um ambiente de concorrência predatória.

Desde o início dos anos 1990, o Japão enfrenta estagnação prolongada e tenta com dificuldade reorientar o seu modelo. A Alemanha, por seu turno, aproveitou a integração monetária na Europa para ganhar competitividade dentro do bloco via elevação da produtividade e contenção salarial. Ambos os países dependem ainda da demanda externa para sua dinâmica econômica e geram superávits expressivos na balança comercial, mesmo após 50 anos de adoção do modelo liderado pelas exportações e após alcançar elevado nível de renda *per capita*.

A Coreia do Sul, de menor mercado interno e que abraçou depois de Japão e Alemanha o modelo voltado à exportação, vem adotando política comercial agressiva para impedir a queda da demanda externa. Parte das dificuldades enfrentadas por esses países decorre do elevado poder político dos grupos vinculados ao setor externo e dos elevados custos de transição. No caso da China, essa dificuldade pode também derivar do baixo incentivo para abandonar um modelo bem-sucedido antes de concluir o *catching up*.

Política de câmbio desvalorizado produz excesso de oferta de bens comercializáveis e consequente descompasso entre a produção e a estrutura da demanda interna (RODRIK, 2009). Quanto maior a distância entre a produção e a demanda doméstica de determinada indústria, maior o custo de ajustamento do setor. A indústria automobilística no Japão e na Coreia do Sul, a de máquinas na Alemanha e a de brinquedos e têxtil na China são exemplos.

Mudança do modelo orientado para a exportação para outro liderado pela demanda doméstica implica reconciliar a estrutura da oferta sob a ótica da demanda interna do país, com alguns setores devendo encolher e outros se expandir. Países pequenos podem enfrentar maior dificuldade de ajuste e países com grande mercado interno, como a China, apresentam maior probabilidade de sucesso. Nesse processo, torna-se imprescindível a participação do governo para minimizar os custos de transição, pois poderão ocorrer desemprego e deflação no segmento de bens comercializáveis e excesso de demanda por mão de obra e inflação no segmento de não comercializáveis.

Como a velocidade de expansão da produtividade no setor de serviços é normalmente inferior à da indústria, privilegiar aquele setor pode resultar em desaceleração da taxa de expansão do país no longo prazo. Para contornar esse problema, Rodrik (2009) sugere que o governo chinês evite apreciação brusca da taxa de câmbio para garantir que a redução do superávit comercial, embora inevitável, ocorra de forma gradativa. Concomitantemente deve adotar políticas no lado da oferta para dinamizar a produção doméstica de bens comercializáveis não tradicionais, de maior produtividade, e políticas no lado da demanda para estimular o gasto interno desses mesmos bens. Porém, reconhece que as regras atuais da Organização Mundial do Comércio (OMC) colocam sérios obstáculos à adoção de políticas de promoção da indústria doméstica, como subsídios ou requerimentos de conteúdo nacional.

Gradualismo deve ser a tônica no processo de ajustamento chinês (BIBOW, 2010). Para garantir uma transição menos custosa, a China poderá aprofundar sua integração com os países da região asiática, realocar parcela expressiva de suas exportações para países em desenvolvimento mais dinâmicos, como Brasil e Índia, ou deslocar parte da produção de bens exportáveis para países com custos inferiores, como fez o Japão na década de 1980. Porém, tais ações ocorrerão em um contexto de crescente protecionismo.

Ainda no lado da demanda, o governo poderá adotar medidas para elevar gradativamente o peso do consumo na demanda agregada, privilegiando os estratos de renda inferiores, de maior propensão a consumir. Para tanto, poderá implementar medidas de elevação real do salário mínimo e de benefícios assistenciais. De fato, o governo chinês já vem caminhando nessa direção. Como exemplo, mais recentemente, segundo a *The Economist*, de 3 de dezembro 2011, o governo alterou a definição de pobreza rural para habilitar maior número de pessoas, estimado em 100 milhões, a receber benefícios assistenciais.

Palley (2011) recomenda algumas estratégias para elevar o consumo de todos os estratos, inclusive do governo. Sua lista inclui, entre outras, construção de ampla rede de proteção social para diminuir a poupança precaucional das famílias; elevação de salários e de seu vínculo com a produtividade pelo fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores; e aumento dos

dispêndios com infraestrutura, saúde e educação. Sugere ainda desestimular a entrada de IDE orientado à exportação e reformar o sistema tributário para torná-lo mais progressivo.

Porém, maior consumo somado ao fim do “bônus demográfico”, pelo envelhecimento esperado da população, implica redução da poupança e do investimento, com impacto negativo sobre o crescimento de longo prazo. Embora a melhoria de bem-estar proporcionada pelo aumento do consumo possa compensar de algum modo a desaceleração do crescimento da renda *per capita*, hipótese prevista sob a noção de regra de ouro no modelo de Solow para situações de investimento excessivo, os chineses poderão tornar-se velhos antes de tornarem-se ricos, pela interrupção da até então singular e bem-sucedida experiência de *catching up*.

A interrupção do crescimento rápido materializou-se no Brasil nos anos 1980 com a crise da dívida externa e também no Japão nos anos 1990 com o estouro da bolha imobiliária. Porém, diferentemente do Brasil, o Japão já havia alcançado o nível de renda *per capita* de país desenvolvido. Segundo Eichengreen, Park e Shin (2011), o risco de desaceleração do crescimento econômico atinge o pico quando o país aproxima-se do nível médio de renda *per capita*, caso do Brasil nos anos 1980 e da China nos próximos anos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abertura econômica operada na China nos anos 1970 resultou na entrada de IDE e no aumento do peso do setor externo no PIB. Este fato, somado à presença marcante do Estado e aos elevados patamares de poupança e investimento, viabilizou o crescimento acelerado do país.

Além disso, a promoção do setor manufatureiro por meio de política industrial resultou em elevação da produtividade da economia chinesa. Esta elevação foi possível porque a mudança estrutural operada pela industrialização induziu o deslocamento maciço de recursos de setores de baixa produtividade para setores de elevada produtividade.

A abertura e a industrialização transformaram a China na “fábrica do mundo” e em importante polo de ligação entre espaços econômicos. Porém, a orientação de seu modelo econômico para a exportação resultou em hipertrofia do setor de bens comercializáveis e em crescente descompasso entre a estrutura da oferta e a estrutura da demanda doméstica.

Esse descompasso e o elevado grau de abertura econômica atingido nos anos recentes deixaram o país vulnerável ao ambiente externo. De fato, a eclosão em 2008 da crise financeira internacional atingiu o país, e a expectativa de duração prolongada da crise colocou em xeque sua estratégia de crescimento.

Com isso, a China depara-se neste momento com o sério desafio de reorientar seu modelo voltado para a exportação e comandado pelo investimento para outro liderado pelo consumo doméstico. Porém, a crise e a reorientação do modelo carregam o risco de interromper sua bem-sucedida experiência de *catching up* antes de alcançar o nível de renda *per capita* de economias desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

- BIBOW, J. **How to sustain the chinese economic miracle?** The risk of unraveling the global rebalancing. Levy Economics Institute, Sept. 2010 (Working Paper, n. 617).
- CARVALHO, C.; CATERMOL, F. As relações econômicas entre China e EUA: resgate histórico e implicações. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, jun. 2009.
- EICHENGREEN, B.; PARK, D.; SHIN, K. **When fast growing economies slow down:** international evidence and implications for China. NBER, Mar. 2011 (Working Paper, n. 16.919).
- FELIPE, J. *et al.* **Why has China succeeded and why it will continue to do so.** Levy Economics Institute, Aug. 2010 (Working Paper, n. 611).
- GUIMARÃES, A. **Economia política do modelo econômico chinês:** estado, mercado e principais desafios. Fundação João Pinheiro, ago. 2009 (Texto para Discussão, n. 2).
- IMF. **World Economic Outlook:** slowing growth, rising risks. Sept. 2011.
- PALLEY, T. I. **The contradictions of export-led growth.** Levy Economics Institute, 2011 (Public Policy Brief, n. 119).
- RODRIK, D. The real exchange rate and economic grow. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 2, 2008.
- _____. **Making room for China in the world economy.** Harvard Kennedy School, Cambridge MA 02138. Prepared for the AEA session on growth in a partially de-globalized world. Dec. 2009.
- _____. **The future of economic convergence.** Harvard University. Prepared for the 2011 Jackson Hole Symposium of Federal Reserve Bank of Kansas City. Aug. 2011.
- _____.; McMILLAN, M. **Globalization, structural change, and productivity growth.** Prepared for the ILO-WTO volume. Feb. 2011.
- SEN, S. **China in the global economy.** Levy Economics Institute, Dec. 2010 (Working Paper, n. 642).
- WHALLEY, J.; ZHAO, X. **The contribution of human capital to China's economic growth.** NBER, Dec. 2010 (Working Paper, n. 16.592).
- WORLD BANK. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org>> Acessado em: 01 jan. 2012.
- YANG, D. T.; ZHANG, J.; ZHOU, S. **Why are saving rates so high in China?** NBER, Feb. 2011 (Working Paper, n. 16.771).

A INSERÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NO CENÁRIO MUNDIAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL À LUZ DA HISTÓRIA

Leda Maria Paulani*

1 INTRODUÇÃO

É triplo o objetivo desta nota: fazer uma retrospectiva histórica do processo de inserção da economia brasileira no movimento de acumulação capitalista em nível mundial; indicar o papel do Estado nas etapas mais recentes desse processo; e discutir a forma de inserção da economia brasileira no capitalismo financeirizado de hoje, bem como suas perspectivas. A tese que se buscará demonstrar é que, para além de algumas transformações que vêm ocorrendo no plano social, é palpável a financeirização do processo de acumulação, sendo o *status* de potência financeira emergente a principal marca da economia brasileira hoje.

Para tanto, será feita inicialmente uma breve retrospectiva histórica visando destacar as diferentes fases pelas quais passa a economia brasileira em sua relação com o capitalismo mundial. Na sequência, será feita uma análise mais aprofundada dos anos 1980, 1990 e 2000, década esta última que, a nosso ver, consolida a posição brasileira como potência financeira emergente. As duas seções finais retomam os principais pontos da exposição, refletindo sobre o papel que o Estado teve e tem nessa história e apresentando indicações prospectivas.

2 UMA BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Da plataforma teórica a partir da qual será feita a análise aqui proposta e que segue a trilha aberta pelos mestres de nossa economia política (Caio Prado, Celso Furtado, Chico de Oliveira), podemos dividir em cinco fases distintas a história da inserção da economia brasileira no processo de acumulação capitalista em nível mundial. É necessário resgatá-las para recuperar o fio corrente da história e considerar dessa perspectiva a situação hoje experimentada pelo Brasil, bem como suas possibilidades nas próximas décadas.¹

A primeira fase é aquela da expansão dos estados territoriais originários, em que o Brasil se coloca como reserva patrimonial, base de operação de força de trabalho compulsória e fonte de fornecimento de metais preciosos e matérias-primas. Em outras palavras, nesse

* Professora titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP).

1. Retomo, nesta e na seção seguinte, considerações já feitas em Paulani e Pato (2005) e Paulani (2008).

primeiro momento, o país constitui-se em puro e simples objeto de espoliação, expediente típico da fase de acumulação primitiva² então em curso. Inicialmente, nosso país se coloca, portanto, como parte subordinada de um processo que tem seu movimento principal na Europa e que constitui a etapa primeira da afirmação do modo de produção capitalista em nível mundial.

Na segunda fase, o país aparece como produtor de bens primários, de baixo valor agregado, num processo objetivado em movimentos cíclicos assentados, cada um deles, em produtos qualitativamente distintos. Num período que abrange desde a época do exclusivo metropolitano até o início do século XX, o Brasil vai funcionar como alavanca da acumulação no Centro,³ singrando ao sabor de um processo determinado desde fora, em tempos de consolidação e afirmação do modo capitalista de produção. Apesar de bastante longo, e muito diferente entre si em vários outros aspectos, do ponto de vista que aqui nos concerne, esse período possui uma similaridade formal, na medida em que, de ciclo a ciclo, o país vai desempenhando sempre o mesmo papel, ofertando sempre o mesmo tipo de bem. Os produtos agrícolas e matérias-primas aqui produzidos garantiam o sucesso da acumulação capitalista nos países centrais e mantinham a natureza heterônoma da economia brasileira.

Consideradas conjuntamente, as duas primeiras fases somam mais de quatro séculos, até que finalmente, nos anos 1930, acontece, para retomar os termos do clássico diagnóstico de Furtado, o “deslocamento do centro dinâmico da economia”, abrindo-se assim a possibilidade de que o processo de acumulação passasse a ser determinado desde dentro, com sua dinâmica sendo pautada pelas variáveis relacionadas à economia doméstica.

Essa nova conjuntura, resultado da combinação de fatores políticos internos com a gravidade da crise econômica mundial que então se alastrava, preparou as condições para a terceira fase de inserção da economia brasileira no movimento mundial de acumulação. Acossado já pelo problema da sobreacumulação,⁴ o capital do Centro do sistema vai encontrar na economia brasileira, nos anos 1950, o mercado que começava a escassear no mundo desenvolvido.⁵ O país torna-se assim objeto do deslocamento espacial do capital do Centro, fazendo com que o processo de acumulação “determinado desde dentro” fosse comandado, nos setores mais dinâmicos da economia, pelas necessidades e imperativos do capital de fora. Apesar disso foi nesse período que se gerou a primeira possibilidade efetiva de a economia brasileira deixar para trás sua crônica dependência e ganhar autonomia na determinação da forma e do conteúdo do processo de acumulação.

Essa possibilidade, no entanto, não se tornou realidade, porque a crise que se adia-ra, entre outros expedientes, pelo citado deslocamento espacial dos capitais do Centro,⁶

2. Não custa assinalar que o termo é utilizado aqui no sentido a ele atribuído por Marx.

3. Evidentemente o termo faz parte do par conceitual “centro/periferia”, basilar no *approach* teórico aqui utilizado.

4. Utilizo o termo aqui no sentido que a ele lhe dá Harvey (2006).

5. Guardadas as diferenças regionais, que não são poucas, bem ao contrário, essa afirmação é, em certa medida, válida para todo o continente latino-americano. Não há dúvida, porém, de que foi no Brasil, até pela dimensão de seu território e população, que ele se configurou da forma mais plena, tornando-se paradigmático.

6. Outro desses expedientes foi o estiramento do crescimento da economia americana nos anos 1960, que acabou por redundar no rompimento de Bretton Woods no início da década de 1970.

tornou-se inevitável nos anos 1970, engendrando uma série de transformações que viriam alterar sobremaneira a feição da acumulação tanto dentro quanto fora do Brasil. Começa a se constituir aí aquilo que viria a ser chamado de “financeirização”, indicando um processo em que a acumulação se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira.

Constituindo a quarta fase da história aqui sumariamente descrita, esse novo regime de acumulação⁷ vai encontrar no Brasil a demanda por empréstimos que faltava a um capital financeiro robusto e ávido por aplicações no contexto de uma crise de sobreacumulação irresolvida no Centro. É o modo de inserção do país nessa nova fase que o torna um dos principais personagens da chamada “crise das dívidas dos países latino-americanos” que acontece nos anos 1980, e que foi responsável por duas décadas de estagnação na economia brasileira.

Fortalecido nos anos 1980, ao encontrar no neoliberalismo o discurso e a prática de política econômica condizentes com as necessidades dessa nova etapa da história capitalista mundial, o crescente movimento de financeirização vai transformar o Brasil em plataforma internacional de valorização financeira, inaugurando, nos anos 1990, a quinta e atual fase da história da inserção da economia brasileira no processo mundial de acumulação.

A forma encontrada pelo país para escapar da armadilha constituída pelo binômio “crise da dívida-alta inflação”, que marcou a fase anterior, foi a completa submissão de sua política econômica às exigências dos credores, em outras palavras a adoção do discurso e da prática neoliberais. O desdobramento desse processo vai colocar o país como uma permanente fonte de oferta de ganhos financeiros ao capital cigano que gira o mundo buscando as aplicações mais lucrativas. Nos momentos de crise, o ganho superlativo aqui oferecido é garantido pelos píncaros a que chegaram as taxas de juros e pela desvalorização aguda de ativos financeiros e não financeiros. Em momentos de calmaria ele é garantido pela combinação de taxas reais, mesmo assim muito elevadas com a tendência à sobrevalorização da moeda doméstica, num movimento que se autorreforça e garante ganhos cada vez maiores.

Concluído o prometido périplo histórico, detenhamo-nos, então, um pouco mais devagar, nas duas últimas fases do processo aqui descrito.

2.1 Anos 1980: crise da dívida e alta inflação – o Brasil como vítima da financeirização

Com a crise do petróleo deflagrada ao final de 1973 e com a opção pelo endividamento externo que aí se gerou, o potencial inflacionário do arranjo brasileiro assentado nos mecanismos de indexação tornou-se ato. O segundo choque do petróleo e o chamado choque dos juros,

7. O termo “regime de acumulação” é uma das pernas do par conceitual “regime de acumulação/modo de regulação” criado pela chamada escola francesa da regulação (Michael Agliettá, Robert Boyer etc.) e utilizado, para dar conta dessa nova fase da história capitalista, por Chesnais (1998), entre outros.

ambos deflagrados em 1979, abriram um período de 15 anos de elevadíssima inflação que só encontraria término depois de várias e conturbadas experiências de estabilização, com a edição do Plano Real em 1994. Junto com isso, o país se viu enredado na crise da dívida externa, uma vez que não conseguia gerar por suas próprias forças os recursos em moeda forte necessários para enfrentar a nova alta dos preços do petróleo e a quadruplicação do valor dos serviços da dívida externa. Em 1987, na esteira da falência do primeiro plano de estabilização, o Brasil entra em moratória. Mesmo com ela, entre 1970 e 1990, o país paga aos credores externos US\$ 140 bilhões a título de juros, mais US\$ 180 bilhões em amortizações. Nessa quarta fase de sua relação com a economia capitalista mundial, o Brasil era o retrato de uma economia periférica já industrializada, vitimada pela marcha acelerada da financeirização do capitalismo em nível mundial.

2.2 Anos 1990: a resolução das pendências e as providências para o ingresso ativo na financeirização

No começo dos anos 1990, a persistência de elevadíssimas taxas de inflação, combinada à dívida externa pendente de resolução desde a moratória, colocava a economia brasileira à margem do afluente mercado financeiro internacional, que ia se tornando cada vez mais robusto. O Estado brasileiro, pelas mãos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e depois Fernando Henrique Cardoso (FHC), abraça conscientemente os dogmas neoliberais e começa a tomar as providências para alterar essa situação e possibilitar o ingresso ativo do país na era da financeirização. A primeira dessas providências foi resolver o problema da dívida externa, o que foi conseguido através do atendimento às exigências dos credores e agências multilaterais, como a autorização para a securitização desses débitos, a abertura do mercado brasileiro de títulos privados e públicos e a abertura financeira da economia brasileira, com a retirada gradativa dos controles que obstaculizavam o livre fluxo internacional de capitais.

A resolução dos débitos em moratória possibilita o rápido acúmulo de reservas, com o retorno dos capitais ao país. Assenta-se assim uma das bases do sucesso do Plano Real, elaborado ao final de 1993 pela equipe de FHC (então ministro da Fazenda), tendo sido a outra base o funcionamento por quatro meses de uma moeda virtual indexada diariamente.⁸ A estabilização monetária da economia foi a segunda das duas providências fundamentais tomadas pelo governo brasileiro no sentido de viabilizar o ingresso ativo do país na era da financeirização: com taxas de inflação pouco civilizadas como as então existentes, não só o cálculo capitalista fica dificultado, como fica também praticamente inviabilizado o cálculo rentista, substrato dos processos de valorização financeira.

A partir da estabilização monetária produzida pelo Plano Real, outras providências foram tomadas no mesmo sentido, como a concessão de isenções tributárias a ganhos financeiros de

8. A moeda virtual diariamente indexada, Unidade Real de Valor (URV) – que existiu entre 1º de março e 30 de junho de 1994 – foi sem dúvida o remédio tecnicamente correto para domar uma inflação com as características da brasileira, mas a estabilização correria sério risco sem um substantivo colchão de reservas que garantisse o valor da nova moeda.

não residentes, alterações legais para dar mais garantias aos direitos dos credores do estado, e uma reforma previdenciária para cortar gastos públicos e abrir o mercado previdenciário ao capital privado. Em paralelo, mas tudo contribuindo para o mesmo resultado, adotou-se uma política monetária de elevadíssimos juros reais e um controle fiscal bastante rígido (buscando gerar polpudos superávits primários) e deslanchou-se o processo de privatização.

Ao longo do primeiro mandato de FHC essas medidas foram vendidas como necessárias para modernizar institucionalmente a economia brasileira e viabilizar sua inserção na nova economia globalizada. Seus gestores, no entanto, sabiam que o fundamental era colocar o Brasil no circuito da valorização financeira, pois, se bem-sucedida, a operação viabilizaria a absorção de poupança externa que a sobrevalorização da nova moeda requeria.

O segundo mandato de FHC (1999-2002) começa sob a égide da crise cambial deflagrada pelas várias rodadas de crise das moedas de países menos desenvolvidos (México, países asiáticos, Rússia). Como consequência da crise muda-se o regime cambial do país, que se torna então flutuante, e adota-se o regime de metas inflacionárias, com políticas monetária e fiscal ainda mais rígidas. A dependência da economia brasileira em relação à assim chamada poupança externa continuou, no entanto, expressiva, pois, apesar da desvalorização da moeda brasileira imposta pela crise, o elevado diferencial de juros interno-externo impediu um ajuste maior e as transações correntes continuaram negativas. É só em 2002, com a forte desvalorização sofrida pelo real em função da especulação gerada com as eleições presidenciais e a possível vitória de Lula, que esse resultado começa a se reverter, para voltar para o mesmo curso três anos depois. Adentramos com isso a investigação dos anos 2000.

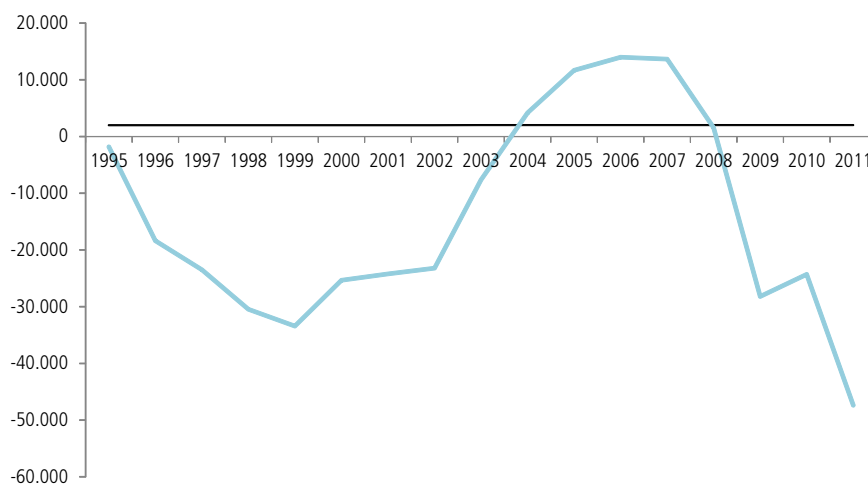
2.3 Anos 2000: a consolidação da posição brasileira no capitalismo financeirizado

Com a ascensão de Lula ao governo federal a política econômica não muda. A liquidez é rigidamente controlada (logo de início a elevação do compulsório dos bancos cortou em cerca de 10% os meios de pagamento da economia), os juros permanecem em patamares extremamente altos e os superávits primários elevam-se para além dos níveis exigidos pelo próprio Fundo Monetário Internacional (FMI). Ademais, medidas adicionais são tomadas no sentido de completar o processo de inserção da economia brasileira nos circuitos mundiais de acumulação financeira: extensão da reforma da previdência ao funcionalismo público, reforma da lei de falências no sentido de priorizar os interesses dos credores financeiros, adoção de medidas para aumentar o grau de abertura financeira.⁹ Com isso, vai se afirmando a forma prioritária de inserção da economia brasileira no processo de acumulação de capital em nível mundial, o que não é sem consequências para a forma de sua inserção produtiva.

9. Por exemplo, as possibilidades cada vez maiores que vão tendo os exportadores para não internalizar as divisas obtidas com suas vendas.

No primeiro mandato de Lula, a desvalorização da moeda em conjunto com a ascensão dos preços das *commodities* provocada pelo efeito China fez com que as contas externas brasileiras voltassem a apresentar resultados positivos em transações correntes. No segundo mandato de Lula, porém, a contínua revalorização da moeda combinada com a queda dos preços das *commodities* após a crise de 2008 fez os déficits em transações correntes voltarem com força, como demonstra com clareza o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Transações correntes – 1995-2011

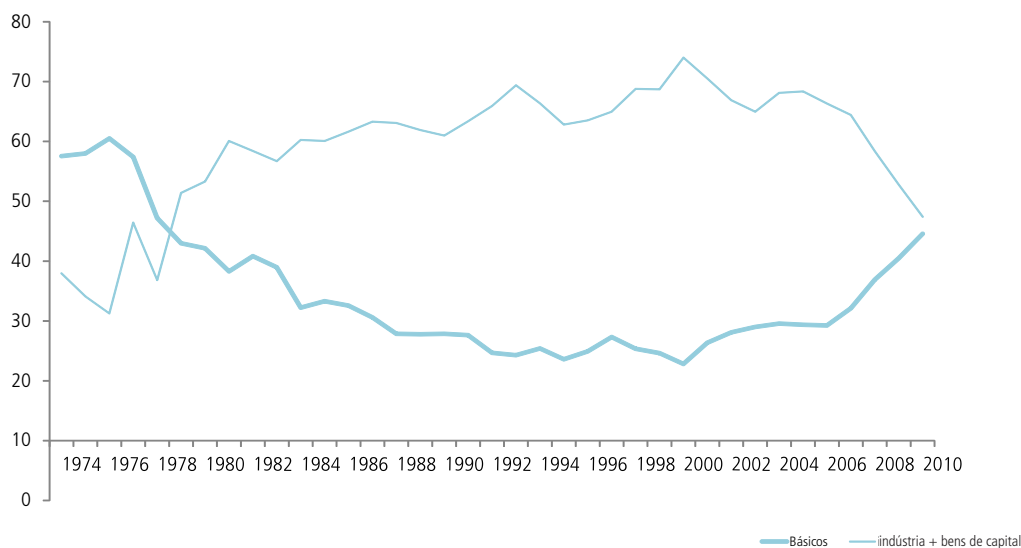
Fonte: Banco Central do Brasil (BCB)/Padrão Especial de Disseminação de Dados (PEDD) – balança de transações correntes. Elaboração própria.

Antes da crise de 2008, os elevadíssimos juros reais somados aos ganhos em mercados derivativos produzidos pela contínua valorização de nossa moeda fazia do país o paraíso dos ganhos rentistas. Logo depois da crise, a modesta desvalorização do real não é suficiente para compensar as elevadíssimas taxas reais de juros que ainda permanecem internamente: apesar de sua queda ao longo de 2009 elas continuam a ser extremamente atrativas, num momento de taxas internacionais irrisórias ou mesmo negativas. Além disso, tão cedo quanto no início de 2010 elas voltam a subir fortemente, tendência que só é revertida já na gestão Dilma, em meados de 2011. O resultado conjunto desses movimentos não poderia ter sido outro: a economia brasileira afogada em dólares e a moeda doméstica em permanente estado de sobrevalorização. Do ponto de vista produtivo, isto significa desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações do país. Esta última pode ser visualizada sem dificuldade no gráfico 2.

GRÁFICO 2

Exportações: participação de setores

(Em %)



Fonte: BCB/PEDD/balança comercial. Elaboração própria.

A reprimarização da pauta de exportações é o outro lado da nova forma de inserção da economia brasileira no circuito mundial de acumulação. Garantindo ganhos em moeda forte dos mais elevados do mundo, o país torna-se um agente ativo do processo de financeirização em curso, absorve continuamente poupança externa e pode conviver com déficits em transações correntes que se elevam a cada ano. Mas há outros dados que indicam a financeirização do capitalismo brasileiro. Um dos mais significativos é aquele que mostra que, nas duas últimas décadas, a relação Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)/Produto Interno Bruto (PIB) nunca recuperou sequer o resultado que conseguiu na conturbada década de 1980, mesmo com a recuperação do crescimento econômico na segunda metade dos anos 2000 (ver gráfico 3).

De outro lado, como demonstra a tabela 1, o regime de crescimento vigente na economia brasileira pós-Plano Real é um regime que apresenta elevadas taxas de lucro macroeconômico, com taxas muito baixas de acumulação de capital produtivo (BRUNO, 2009).

Além disso, o patrimônio dos grupos empresariais que atuam no setor financeiro cresceu 71,7% entre 2003 e 2008 (COSTA PINTO, 2010), enquanto o PIB cresceu 28% no mesmo período.

Além daquilo que já foi até aqui destacado, as informações a respeito do crescimento das despesas com rendas da balança de serviços são igualmente elucidativas da financeirização da economia brasileira e das consequências desse processo do ponto de vista de nossas contas externas (ver tabela 2).

GRÁFICO 3

Média da taxa anual FBCF/PIB por década

Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

TABELA 1

Itens	1966-1980	1990-2006
Taxa de crescimento da taxa de lucro macroeconômico (%)	-0,72	2,06
Taxa de crescimento da propensão a investir dos lucros (%)	1,65	-1,70
Taxa de crescimento da taxa de acumulação do capital produtivo (%)	12,19	5,55
Razão estoque de ativos financeiros/estoque de ativos produtivos	7,36	21,23

Fonte: Bruno (2009).

TABELA 2

(Em %)

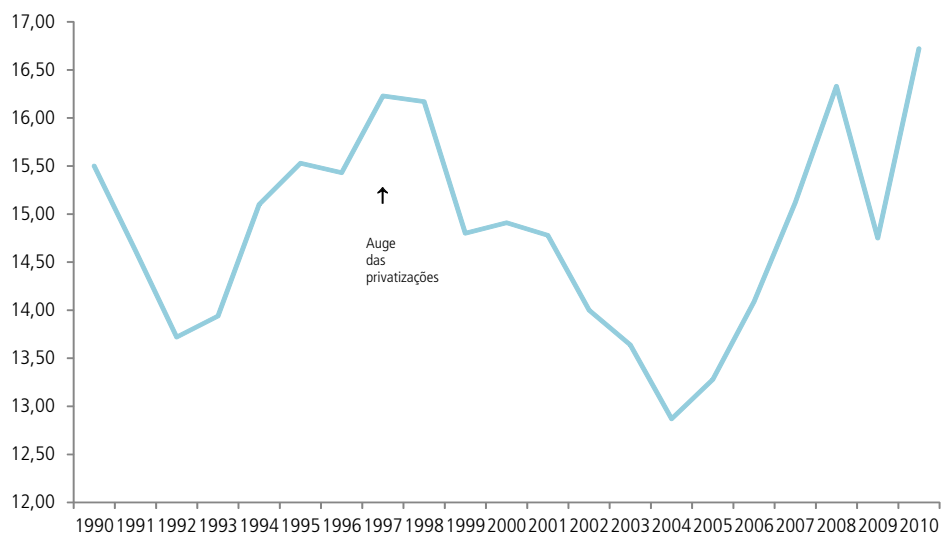
Item	Período 1994-2010
Crescimento real do PIB	73
Crescimento das despesas com rendas do balanço de pagamentos	315
Crescimento das despesas com investimentos diretos (balança de rendas)	465
Crescimento das despesas com investimentos em carteira (balança de rendas)	1.448
Crescimento das despesas com títulos de renda fixa (balança de rendas)	2.093

Os dados falam por si ao demonstrar o absoluto descompasso existente entre a velocidade de crescimento da geração de renda no país e a velocidade de crescimento da captura de renda por rentistas externos, diferença que fica ainda maior no caso das despesas com investimentos em carteira (incluindo títulos de renda fixa), típicas do regime de acumulação liderado pelas finanças.

3 O PAPEL DO ESTADO NESSA HISTÓRIA

O Estado sempre funcionou no Brasil como a locomotiva do processo de acumulação. No momento final da etapa desenvolvimentista, conduzido pelos militares, essa função do Estado brasileiro tinha tomado a forma de um vigoroso e bem estruturado setor produtivo estatal (SPE). Quando o Estado sai dessa cena, por força dos imperativos neoliberais, a acumulação produtiva estanca e depois regride. Ela só é retomada em meados dos anos 2000 com os investimentos estatais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida etc., ou seja, mais uma vez pelas mãos do Estado. Nesse sentido, é interessante notar que um dos principais argumentos levantados à época das privatizações era que o Estado não tinha condições de investir em setores fundamentais da economia, como transporte e comunicações e que, portanto, a privatização impunha-se como condição necessária para que esses investimentos fossem realizados. Sendo assim, o mínimo que se poderia esperar depois das massivas privatizações do período 1995-1998 era a manutenção da relação FBCF/PIB, já muito magra, como vimos. No entanto, o que se verifica (ver gráfico 4) é precisamente o contrário: o período 1999-2005 é o de maior regressão dessa relação, fazendo com que ela desça abaixo dos 13% (só para efeitos de comparação, na China, essa relação está atualmente acima dos 30%).

GRÁFICO 4
FBCF/PIB – 1990-2010
(Em %)



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

A economia brasileira é hoje uma economia financeirizada, com um acelerado processo de centralização de capitais¹⁰ e completamente integrada ao capitalismo rentista dominante.

10. O termo é do jargão marxista e refere-se ao processo de elevação do tamanho médio das empresas, corporações e grupos empresariais e do consequente aumento do poder de mercado dessas instituições.

A principal ferramenta para a engorda dos recursos de rentistas internos e externos é o Estado. É o Estado que sustenta, sem nenhuma razão teórica ou empírica que a justifique, a maior taxa real de juros do mundo. Por essa via, ele destina uma parte substantiva da renda real gerada pela economia brasileira para a sustentação do rentismo. Do ponto de vista externo, isso significa que uma parte da mais valia extraída dos trabalhadores torna-se renda dos detentores de ativos fictícios emitidos por agentes domésticos, sendo o Estado justamente o maior deles. Colocando-se como emergente plataforma de valorização financeira, a economia brasileira atrai capital de forma crescente, o que sobrevaloriza ainda mais nossa moeda, aumentando os ganhos e fechando o circuito. Com a taxa de câmbio valorizada, ficam também muito mais baratas as transferências de lucros e dividendos para o exterior, o que estimula essas remessas.

Assim, não precisamos mais da troca desigual, que caracterizou a segunda e, parcialmente, também a terceira fase de nossa inserção externa, para transferir renda para o Centro (os termos de troca, aliás, nos são agora amplamente favoráveis). Tampouco precisamos dos juros escorchantes cobrados pelos credores externos, característicos da quarta fase. A combinação de câmbio flutuante com elevadíssimas taxas de juros faz isso agora de modo muito mais eficiente.

Internamente, essa situação permite a expansão dos lucros financeiros, sem a concomitante acumulação produtiva, e o aumento de ganhos dos setores estritamente financeiros, como o bancário, o que gera enorme pressão para a manutenção da política.

Não é demais lembrar que é também o Estado que patrocina a distribuição de recursos dos trabalhadores para viabilizar a formação do grande capital, com a consequente geração de capital fictício que normalmente a acompanha. No Brasil, não é, portanto, apenas através dos fundos de pensão que o sistema transforma em rentistas cada um dos trabalhadores, mas é através de mecanismos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que se transforma a classe trabalhadora como um todo em “rentista”. Ainda que seus ganhos sejam magros, essa posição a obriga a torcer para o capital e, mais ainda, para o capital fictício, que afinal é gerido pelos próprios trabalhadores.

Em resumo, pode-se dizer que a economia brasileira hoje se insere no cenário mundial como emergente plataforma de valorização financeira, garantindo ganhos inigualáveis num mundo em que as taxas de juros reais são nulas ou negativas. É evidente, portanto, a contínua transferência de renda para rentistas não residentes. A consequência mais preocupante é o desmonte da estrutura produtiva que a resultante valorização da moeda doméstica continuamente produz. O dinamismo de nossa economia hoje está no consumo (alavancado, por sua vez, pela extensão do crédito a faixas de renda antes dele excluídas e pela melhora distributiva) e na demanda externa centrada em *commodities* e bens de baixo valor agregado. Não é preciso muita sofisticação macroeconômica para concluir que, do ponto de vista da lógica capitalista, um arranjo desse tipo não tem autonomia e deve encontrar sérios obstáculos pela frente, particularmente num mundo sacudido por crises financeiras, como é da natureza desta quadra da história capitalista.

4 AS PERSPECTIVAS PARA O BRASIL (À GUIA DE CONCLUSÃO)

O tom pessimista da avaliação aqui apresentada choca-se com o cenário otimista que vem sendo traçado para a economia do país nos últimos anos. Os argumentos levantados para justificar essa visão positiva centram-se basicamente em dois fatores: *i*) a *performance* da economia brasileira no pós-crise de 2008, com a rápida retomada do ritmo de crescimento; e *ii*) a alteração no perfil distributivo do país, com o surgimento da assim chamada “nova classe média”.¹¹ Investiguemos então esses dois temas, iniciando pelo último.

É palpável a melhora dos indicadores sociais do Brasil nos últimos anos, particularmente os referentes à distribuição da renda. O índice de Gini passa de 0,589 em 2002 para 0,543 em 2009, caindo sistematicamente em todos os anos da série. No mesmo período, o número de domicílios extremamente pobres se reduz de 5,5 para 3,3 milhões, enquanto o número de domicílios pobres cai de 13,7 para 9,3 milhões.¹² Apesar de o foco da mídia recair sempre nos programas de renda compensatória, particularmente no Programa Bolsa Família (PBF) – que atinge hoje cerca de 11 milhões de domicílios –, esses resultados não teriam sido alcançados, pelo menos não na magnitude observada, na ausência do crescimento do salário mínimo (SM) real, o qual se elevou 53% entre 2003 e 2010.

A influência do comportamento do valor do SM está longe de reduzir-se a seus impactos no mercado de trabalho propriamente dito. Bem ao contrário, sua importância maior vincula-se ao sistema previdenciário e de pagamento de benefícios pelo governo. Considerando-se os benefícios de prestação continuada (BPCs) para idosos de baixa renda e portadores de deficiência e as aposentadorias rurais (todos direitos conquistados com a promulgação da Constituição de 1988), bem como as aposentadorias urbanas, temos um total de cerca de 18 milhões de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no valor de 1 SM, constituindo, este sim, o verdadeiro programa de renda mínima do país. Isso significa que, direta ou indiretamente, pelo menos 60 milhões de pessoas das classes mais baixas de renda foram beneficiadas por um crescimento real de seus rendimentos da ordem de 50%.¹³ Se associarmos a isso a retomada, a partir de 2004, do crescimento econômico e do emprego, depois de praticamente duas décadas de estagnação, explica-se muito facilmente o celebrado surgimento da nova classe média.

Socialmente, é evidente a diferença que tais mutações produzem num país secularmente marcado por uma desigualdade ímpar. Economicamente, é inegável o impacto que tais transformações têm na dinâmica do sistema, tendo em vista a magnitude do efeito multiplicador que elas propiciam, em particular se somarmos a esse cenário a bancarização

11. Designação dada aos cerca de 30 milhões de pessoas que, nos últimos anos, teriam migrado das classes D e E para a classe C.

12. A definição de “extremamente pobre” baseia-se na estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, considerando-se as recomendações da Food and Agriculture Organization (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). A definição de “pobre” baseia-se num valor que é o dobro do valor encontrado para a definição de “extremamente pobre”. Os números são do IBGE.

13. Utilizamos, para a estimativa dos 60 milhões aqui mencionada, o tamanho médio da família brasileira, que é, hoje, de 3,3 pessoas, segundo o IBGE.

da população de baixa renda, com o respectivo acesso ao crédito, e a larga difusão do expediente do crédito consignado.

Como o leitor já adivinha, são também essas as causas dos fatores que sustentam a visão otimista, qual seja, a rápida retomada do crescimento econômico no período posterior à deflagração da crise internacional do final de 2008. Descongelado o crédito bancário por força da atuação das instituições bancárias ainda em mãos do Estado — BNDES, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA) —, a economia brasileira retoma, sem grande dificuldade, já em meados de 2009, a marcha acelerada que o contexto anterior de redução da desigualdade distributiva vinha orquestrando.¹⁴ Como, dadas as peculiaridades de estruturação e funcionamento de nosso sistema bancário e financeiro, o impacto da crise por aqui foi apenas indireto, a abrupta desvalorização do câmbio por ela provocada bem como algumas quebras espetaculares produzidas pela reversão do jogo das apostas com derivativos cambiais não foram suficientes para refrear por muito tempo os impulsos dinâmicos que as transformações em curso estavam alimentando. Em paralelo, a abundância de divisas que duas décadas de juros reais superlativos produziram permitiu que essa retomada se desse sem grandes constrangimentos para o fechamento das contas externas, que praticamente não sentiram a perda de mais de US\$ 20 bilhões produzida pela crise.¹⁵

Isto posto, as perguntas que cabem fazer dizem respeito à sustentabilidade do arranjo assim disposto, bem como à sua capacidade de tornar permanentes as conquistas até agora obtidas. Em primeiro lugar cabe questionar as possibilidades que tem a alteração no perfil distributivo de assentar-se e produzir melhoras ainda mais expressivas. Como já apontado, essa melhora deve-se substantivamente ao aumento do SM real e à retomada do próprio crescimento (que faz crescer o emprego e empurra o salário médio e a massa salarial), sendo apenas subsidiariamente devedora dos programas de renda compensatória. Em contraste, é sobre este último elemento que recai a maior probabilidade de permanência, não se podendo traçar a mesma perspectiva para os dois anteriores. A continuar o quadro de indefinição da economia mundial que o agravamento da crise na Europa prenuncia, é muito pequena a possibilidade de o crescimento econômico retomar o ritmo necessário para continuar a fazer crescer o nível de emprego. Ao contrário dos 6,5% a 7,0% que então se almejavam, as expectativas agora giram em torno dos 3,5% a 4,0% para os próximos anos.¹⁶ Com a redução do crescimento e, por tabela, dos recursos de que dispõe o Estado, deve ficar mais difícil perpetuar a política de crescimento do SM real, pois os recursos aí envolvidos são de grande monta, ao contrário dos minguados recursos que o PBF absorve.

Assim, ainda que seja possível continuar a reduzir o contingente dos extremamente pobres, o incremento na redução dos pobres deve ser cada vez menor, tornando distante o sonho de fazer do Brasil um “país classe média”. Tal situação, evidentemente, deve reduzir

14. É claro que o empurrão dado pela redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e vários eletrodomésticos ajudou na retomada, mas ele seria inócuo se o poderoso impulso anterior não existisse.

15. O saldo do balanço de pagamentos no último trimestre de 2008 foi negativo em US\$ 21 bilhões.

16. Vide o crescimento de 2011, da ordem de 3%, quando comparado ao de 2010, de 7,5%.

os impulsos dinâmicos advindos do movimento redistributivo, refreando ainda mais o crescimento, num quadro já piorado, como adiantamos, pelo recrudescimento da crise na Europa. É verdade que o crédito pode, em parte e temporariamente, compensar esse déficit de dinamismo, mas não é demais lembrar que ele pode igualmente provocar um desequilíbrio entre ativos e passivos no âmbito das famílias que pode tornar mais graves as consequências de um novo *round* de crise financeira vinda de fora.

É preciso, contudo, lembrar que, mesmo na hipótese de um cenário bem menos ruim, uma dinâmica macroeconômica assentada no consumo não é, por definição, sustentável, principalmente num contexto em que se vive cada vez mais de poupança externa, com contínuos vazamentos para o exterior de parte considerável dos impulsos de demanda internamente gerados. A situação é ainda mais preocupante se considerarmos a desindustrialização da economia e a reprimarização de nossa pauta de exportações.

Assim, de uma perspectiva de longo prazo, a única possibilidade de assentar o novo perfil distributivo tornando-o ainda menos desigual é colocar o foco no investimento como elemento dinâmico da demanda efetiva. Dada a secular letargia do investimento privado no país, cabe ao Estado a iniciativa de fomentá-lo, e ele tem em mãos os instrumentos para isso, pois possui um banco de desenvolvimento e empresas estatais, além dos próprios recursos públicos destinados à FBCF. Despender recursos em infraestrutura e moradia é o caminho correto não só para conferir autonomia ao dinamismo da economia brasileira, como para alavancar o próprio processo de inovação tecnológica, condição *sine qua non* para que a economia atinja sua maturidade.

Mas é preciso, ao mesmo tempo, combinar a alteração no perfil da oferta que a transformação no perfil distributivo requer com a reinternalização do impulso dinâmico que ele produz, hoje parcialmente desviado ao exterior. Assentar o consumo de massa na poupança externa em vez de na produção doméstica é receita certa para o desastre e a reversão social. Mais uma vez o Estado tem instrumentos para reverter ao menos parcialmente esse processo, bastando para tanto que deixe de funcionar como plataforma de valorização financeira, utilizando a política monetária para reduzir os ganhos rentistas destinados ao investimento financeiro externo. Pode-se igualmente combinar a redução dos juros com a taxação dos superlucros que os setores beneficiados com a alta exponencial dos preços das *commodities* vêm auferindo.¹⁷

Desfazendo as inversões que marcam a dinâmica econômica hoje em curso, o Estado terá recursos para, sem prejuízo da manutenção dos programas de renda compensatória, continuar a elevar o valor real do SM, consolidando a melhora do perfil distributivo e adensando o círculo virtuoso do crescimento que uma economia como a brasileira tem toda condição de pôr em marcha.¹⁸ Em entrevista recente,¹⁹ o professor Ricardo Bielschowsky afirmou,

17. A proposta, discutida em alguns seminários ao longo de 2010 e 2011, é do professor Franklin Serrano do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

18. Não é demais observar que, sendo vitorioso esse cenário, reduzir-se-á sobremaneira o montante de recursos despendido com programas do tipo PBF, uma vez que eles se tornarão cada vez menos necessários.

19. *Folha de S. Paulo*, 14 de janeiro de 2012.

com razão, que o Brasil tem hoje um diferencial em relação a vários outros países no que concerne à sua capacidade de sustentar um círculo virtuoso de crescimento, pois dispõe em simultâneo de três poderosos motores: a magnitude de seu mercado interno, as perspectivas favoráveis quanto aos investimentos em infraestrutura (incluindo residências) e uma forte demanda por seus recursos naturais. Mas, para aproveitar essas virtualidades e conseguir dar o salto que o país requer, é preciso não transformar a formação de capital fixo em variável dependente, o dinamismo decorrente da redução da desigualdade em necessidade crescente de poupança externa e a bonança natural em “maldição”. Considerada a situação tal como agora se encontra, parecem ser esses os caminhos por enquanto escolhidos.

É o Estado que tem em suas mãos as condições para transformar esse cenário e tornar efetiva a segunda possibilidade que o país parece ter para ganhar autonomia em seu processo de desenvolvimento. Na ausência dessa transformação, o país continuará na mesma trilha da inserção dependente que abriu há mais de 500 anos e que vai se transformando de tempos em tempos mantendo-nos no mesmo lugar. Não será possível então manter as modestas conquistas sociais conseguidas na última década, menos ainda avançar na direção desejada, de um país mais igualitário, com uma fratura social menos exposta, com direitos verdadeiramente universais.

REFERÊNCIAS

BRUNO, M. Acumulação de capital e crescimento econômico no Brasil: uma análise do período 1950-2006. In: SICSÚ, J.; MIRANDA, P. (Org.). **Crescimento econômico** – estratégia e instituições. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

CHESNAIS, F. **A mundialização financeira** (Introdução). São Paulo: Xamã, 1998.

COSTA PINTO, E. **Bloco no poder e governo Lula**: grupos econômicos, política econômica e o novo eixo sino-americano, 2010.

HARVEY, D. **Limits to capital**. London: Verso, 2006.

PAULANI, L. **Brasil delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____.; PATO, C. Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século. In: PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NA RÚSSIA

Lenina Pomeranz*

No clima de amplo ativismo político que cercou a realização das eleições parlamentares de 4 de dezembro de 2011 (POMERANZ, 2011), realizaram-se, em 4 de março de 2012, as eleições para a presidência da Federação da Rússia.

A CAMPANHA ELEITORAL

O mote “por eleições honestas” que conduziu os protestos contra as fraudes observadas nas eleições parlamentares manteve-se e ampliou o seu diapasão, resultando não só na formação de entidades variadas da sociedade civil para acompanhar a realização das eleições presidenciais – Liga dos Eleitores, Controle Cidadão, Eleições Russas, Por Eleições Limpas, entre outras – como também nas medidas adotadas pelas autoridades centrais, interessadas em impedir que os seus resultados fossem considerados ilegítimos, entre elas a instalação de câmeras-*web* em todas as seções eleitorais (mais de 95 mil) e a constituição de um grupo de observadores junto à Comissão Central Eleitoral, para receber as denúncias de violações das regras eleitorais.

Ao mesmo tempo, intensificaram-se as “manifestações de rua”, em grandes comícios, com participação de mais de 100 mil pessoas, promovidos pelos dois lados, a favor e contra Putin, foco central da disputa eleitoral. Os candidatos foram, além de Putin, Genadi Ziuganov, do Partido Comunista da Federação Russa (PCFR), Vladimir Jirinovskii, do Partido Liberal Democrático da Rússia, Sergei Mironov, do Partido Rússia Justa, e Mikhail Prokhorov, candidato independente.¹ Mas, indiscutivelmente, o pleito travou-se a favor e contra Putin, o que se tornou evidente já durante as eleições parlamentares (POMERANZ, 2011). E não faltaram iniciativas, além dos comícios, para manter a mobilização política, como as passeatas automobilísticas com cerco simbólico do Kremlin, organizadas por ambos os lados, e o Círculo Branco, um grande abraço na extensão do Sadovoe Kaltso (Anel do Jardim), organizado pela oposição.

Num outro plano, visando evidentemente a população fora dos grandes centros urbanos e não participante das “manifestações de rua”, a campanha eleitoral incluiu 25 debates entre pares de candidatos, nos diferentes canais de TV, entre os dias 6 de fevereiro e 2 de março. Vladimir Putin deixou de participar, enviando seus representantes, com os quais, entretanto,

* Professora Livre Docente Associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Avançados, da USP e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

1. O candidato Grigori Yavlinsky, do Partido Yabloko, não teve a sua candidatura aprovada, sob a alegação de que mais de 10% das assinaturas apresentadas para candidatar-se não eram autênticas.

Sergei Mironov e Mikhail Prokhorov recusaram-se a debater. Putin, por sua vez, como para reforçar as críticas dirigidas à oposição, no sentido de que não apresentam propostas concretas para “seguir para frente”, fez publicar sete artigos, em diferentes jornais, com sua plataforma de governo nas diferentes áreas da gestão política. Não cabe, nos limites deste artigo, discuti-los em profundidade; mas parece ser útil conhecer muito resumidamente suas proposições, posto que explicitam, de alguma forma, os rumos que o novo presidente eleito pretende imprimir ao país. Segue, assim, a descrição resumida deles.

- 1) Um artigo introdutório no qual enuncia os desafios que a Rússia, segundo ele, tem que enfrentar para ocupar o seu lugar no mundo em transformação. E através do qual ele convida os cidadãos russos a um amplo diálogo sobre o futuro do país, as prioridades, as escolhas de longo prazo, o desenvolvimento e as perspectivas nacionais (PUTIN, 2012a).
- 2) Um artigo sobre a questão nacional, no qual ele traça as linhas da estratégia de seu tratamento, tendo em vista o caráter multinacional do país e os fluxos migratórios dos diferentes grupos étnicos que o conformam (PUTIN, 2012b).
- 3) Um artigo sobre “a nova economia, que precisamos”, no qual ele a define como a que possui uma indústria e uma infraestrutura competitivas, uma esfera de serviços desenvolvida e uma agricultura eficaz; em síntese, uma economia diversificada, que, superando o atraso tecnológico, trabalha com base na tecnologia contemporânea, promove inovações e define corretamente as relações entre o Estado e a iniciativa privada na gestão da economia (PUTIN, 2012c).
- 4) Um artigo sobre a democracia e a qualidade do Estado, no qual, defendendo a ideia de que a democracia é condição *sine qua non* para um Estado que tem por objetivo servir aos interesses da sociedade, afirma que a verdadeira democracia não se constrói num minuto e não se copia de modelos externos. Segundo ele, é preciso que a maioria das pessoas se sinta cidadãos, prontos para regularmente dispensar sua atenção, seu tempo e seus esforços para participar do processo de gestão. Tendo em vista que a sociedade passou por um processo de amadurecimento, após defrontar-se com a anarquia e a oligarquia dos anos 1990, considera-se necessário renovar os mecanismos da democracia vigente, de maneira que ela contenha a renascida atividade social. A seu ver, a democracia consiste no direito fundamental do povo tanto para escolher o poder, como na possibilidade de continuamente influir sobre ele e sobre o processo de tomada de decisões. Já existem mecanismos, através dos quais as pessoas exercem o seu “direito passivo”. É preciso construir mecanismos para que elas exerçam o seu “direito ativo”. Propõe democracia direta através de referendos e mudanças nos trabalhos dos conselhos sociais existentes junto aos órgãos executivos do poder. Expõe as perspectivas do desenvolvimento do “governo eletrônico”, como instrumento de transparência das ações governamentais em todos os níveis, propõe a autogestão local e define a política federalista do país, tendo em vista o problema de tendências separatistas regionais (PUTIN, 2012d).

- 5) Um artigo em que discute as políticas sociais, tendo em vista a construção justa da sociedade e da economia, definindo tarefas que se põem na área da educação e da saúde, na eliminação da diferenciação de renda, na esfera dos serviços aos cidadãos e na eficiência dos gastos sociais (PUTIN, 2012e).
- 6) Um artigo relativo à segurança nacional da Rússia, no qual, partindo da necessidade de defender a soberania nacional, ele descreve o programa adotado e em execução, de desenvolvimento das forças armadas russas e de modernização do complexo industrial-militar, tendo em vista a obtenção de novos instrumentos, qualitativamente superiores, para alcançar objetivos políticos e estratégicos; para este programa, estão previstos recursos da ordem de 23 trilhões de rublos (US\$ 767 bilhões, aproximadamente) (PUTIN, 2012f).
- 7) Um último artigo, definindo a política exterior da Rússia, num mundo em mudança. No artigo, em que retoma a retórica dura que lhe é peculiar neste terreno, Putin afirma que a Rússia não quer isolar-se, mas que sempre partirá dos interesses e objetivos próprios, e não de decisões ditadas por outrem, conduzindo sempre uma política externa independente. Os objetivos da política externa russa possuem um caráter estratégico, não conjuntural. Sem qualquer dúvida, prosseguirá no caminho ativo e construtivo de fortalecimento da segurança, da recusa às confrontações, no combate efetivo à difusão do armamento atômico, aos conflitos regionais e crises, terrorismo e narcotráfico. A Rússia fará tudo o que estiver ao seu alcance para assegurar as últimas conquistas do progresso científico-tecnológico ao país, e um lugar digno no mercado global aos seus empresários. Em termos mais conjunturais, discute a posição da Rússia diante dos recentes e correntes acontecimentos internacionais, como a primavera árabe, Líbia, Síria, Afeganistão, Iran, Coreia; mas discute o aumento do papel da região da Ásia-Pacífico, em especial da China e suas relações com ela e com a Europa (PUTIN, 2012g).

A campanha eleitoral foi, de certa forma, conduzida pela oposição, que fez da fraude o foco de sua batalha, obrigando o candidato do governo a defender-se e a desenvolver a sua campanha em torno da legitimidade das eleições. A estratégia da oposição consistiu em apontar as fraudes e a exigir a realização de novas eleições parlamentares e a renúncia do candidato Putin. Além da utilização dos recursos administrativos governamentais, as fraudes indiscutivelmente ocorreram nas mais diversas formas, da inflação de votos nas urnas até a multiplicação dos votos por procuração além dos chamados votos de carrossel (votos de eleitores conduzidos de um local de votação para outro, para votarem múltiplas vezes). Elas foram, inclusive, reconhecidas pelo próprio candidato Putin,² que prometeu averiguação e solução para elas; assim como também um certo número de denúncias foi reconhecido pela Comissão Central Eleitoral (2012), que as encaminhou aos órgãos legais para providências. Entretanto, como a estratégia de Putin consistiu em obter a indicação da presidência ainda

2. <www.1TV.ru>.

no primeiro turno e legitimar-se pelos votos, a questão era saber em que medida a percentagem de votos resultantes das fraudes asseguraria ou impediria este resultado. Neste sentido, foram feitas várias estimativas por organizações não governamentais (ONGs) surgidas após as eleições parlamentares com o objetivo de fiscalizar a eleição presidencial. Uma análise dos resultados das eleições permitirá fazer melhor julgamento.

OS RESULTADOS DA VOTAÇÃO

Os resultados oficiais das eleições para a presidência da Federação da Rússia foram divulgados através de resolução da Comissão Central Eleitoral, de 7 de março de 2012, publicada no jornal *Rossiiskaia Gazeta*, no dia 8 do mesmo mês e ano. Eles constam do apêndice à resolução, como indicados na tabela 1.

TABELA 1

Rússia: dados sobre os votos obtidos pelos diferentes candidatos à presidência

Candidatos	Número de votos	% sobre total
Vladimir Volfovitch Jirinovskii	4.458.103	6,22
Guenadi Andreevitch Ziuganov	12.318.353	17,18
Sergei Mikhailovitch Mironov	2.763.935	3,85
Mikhail Dmitrievitch Prokhorov	5.722.508	7,98
Vladimir Vladimirovitch Putin	45.602.075	63,60

Fonte: *Russian Expert...*, 2012.

Conforme se pode observar, Putin foi eleito no primeiro turno com 63,60% dos votos, seguido de Guenadi Ziuganov, candidato do PCFR, com 17,18%, colocação que o frustrou imensamente, porque foi inferior aos resultados obtidos pelo seu partido nas eleições parlamentares de dezembro de 2011. Nesta mesma linha de raciocínio, o resultado alcançado por Putin é bastante superior ao obtido pelo partido Rússia Unida, do qual, aliás, afastou-se ainda durante a campanha eleitoral para a Duma.

Do total de 109.860.331 eleitores inscritos, comparecerem para votar 65,34%.

As eleições foram cobertas por 3.759 órgãos dos meios de comunicação de massa e 6.244 jornalistas, distribuídos entre o centro de informações e as regiões. Foram acreditados 685 observadores estrangeiros, representando 56 países e participando de missões de diferentes organizações internacionais, como a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa – Parliamentary Assembly Council of Europe (PACE), o Parlamento Europeu.

Em 62 Unidades da Federação da Rússia foram estabelecidos, pela Fundação por Eleições Livres, “pontos quentes” de comunicação com os eleitores, para o seu controle das eleições e das violações das normas eleitorais; no Centro Internacional de Informações Eleições 2012 também foram estabelecidos dois “pontos quentes”. O Conselho Social Eleições Honestas e diferentes canais da Associação do Controle Civil (Grajdanskii Control) organizaram “linhas quentes” móveis com o objetivo de defender os direitos dos eleitores.

O *Gazeta.ru* apresenta os resultados eleitorais pelas diferentes regiões, assinalando a votação recebida pelos diferentes candidatos. Putin recebeu acima de 60% dos votos em 47 das 83 regiões russas. Nas repúblicas do Cáucaso, os votos ultrapassaram 90%, confirmando a tradição de as repúblicas nacionais liderarem a votação nos poderes vigentes. Putin obteve mais de 80% em três regiões; mais de 70% em oito; em torno de 60% em 31 regiões. Em São Petersburgo a votação em Putin alcançou 58,77% dos votos, acima do esperado, em face dos resultados obtidos pelo Partido Rússia Unida nas eleições parlamentares. Em todas as demais regiões, Putin alcançou menos de 60% dos votos, mas só em Moscou este resultado foi inferior a 50%: 49,65%. Entre eleitores russos no exterior, Putin obteve 73,72% dos votos.

Os comunistas obtiveram seus melhores resultados em duas regiões, com percentagens de 29,9% e 26,2%. De um modo geral, 16 regiões deram a Ziuganov mais de 20% dos votos. Jirinovskii também teve melhor votação em duas regiões – 10,47% e 10,59%. E Sergei Mironov teve a sua melhor votação em uma região somente, com 7,12%.

A surpresa da eleição ficou com os votos dados a Prokhorov, que obteve o segundo lugar em Moscou e em São Petersburgo, ultrapassando a votação dos comunistas na capital russa. Ele obteve 20,45% em Moscou e 15,52% em São Petersburgo. Em Kaliningrad seus votos somaram 13,5% e, entre os russos no estrangeiro, 13,12%.

A POLÊMICA SOBRE OS RESULTADOS DA VOTAÇÃO

Dada a estratégia assumida pela oposição, de contestação da legitimidade das eleições, realizou-se grande polêmica sobre os seus resultados, frente ao nível de fraudes constatadas pelos fiscais eleitorais. Várias instituições apresentaram suas próprias estimativas dos votos que o candidato Putin teria obtido, se estas fraudes não tivessem sido cometidas.

Golos, uma ONG criada com o objetivo de controlar o exercício eleitoral, supervisionou 6.200 locais de votação e apontou a percentagem de diferentes fraudes. E estimou a votação de Putin em pelo menos 50,7% do total, de toda maneira eliminando a necessidade de um segundo turno (WESTERN OBSERVER..., 2012).

A Liga dos Eleitores estima a votação de Putin em 53%, a despeito das fraudes assinaladas (RUSSIAN MONITORS..., 2012).

Por sua vez, Karlin (2012a) utiliza as pesquisas de opinião realizadas antes das eleições, pelo Instituto para toda a Rússia de Pesquisas da Opinião Pública (VTSiOM) e pela Fundação da Opinião Pública (FOM), que estimaram a votação de Putin, respectivamente, em 58,3% e 59,3%, e as compara com os resultados oficiais das urnas nas diferentes grandes regiões da Federação Russa. O resultado a que chega é de uma diferença de 4,3% para a votação em toda a Rússia, com variações nas regiões entre (–) 0,4% no Extremo Oriente, 2,8% na região Central, 14,3% na região do Norte Caucásico e 6,8% na região do Volga. Fazendo um cálculo posterior, utilizando os dados levantados por Golos, ele afirma que eles não suportam mais que 3%-6% de votos fraudados, observando que estes dados foram

levantados basicamente em Moscou, São Petersburgo e outras grandes cidades, onde a votação de Putin, conforme se viu, é bastante inferior à que ele obteve no resto do país. Uma análise estatística correta dos protocolos dos observadores, segundo ele, não sustenta, de maneira nenhuma, que Putin tenha obtido menos de 50% dos votos (KARLIN, 2012b).

Sem fazer estimativas quantitativas, e embora considerando as eleições com irregularidades, o chefe da missão de observadores da OSCE, Heidi Tavigliani, recusou-se a achá-las não livres ou não justas (WESTERN OBSERVER..., 2012). Da mesma forma, vários analistas políticos (RUSSIAN EXPERTS..., 2012), na avaliação dos resultados, sustentam a opinião de que, independentemente das fraudes, Putin realmente venceu as eleições: Mikhail Remizov, presidente do Instituto de Estratégia Nacional, afirma que Putin ganhou amplamente “graças à fraqueza da oposição”. Boris Makarenko, primeiro vice-diretor do Centro de Tecnologias Políticas, afirma que “Putin provou, em sua campanha, que detém suficiente força e popularidade”. Valery Khomyazov, diretor-geral do Conselho para a Estratégia Nacional, afirma que “a eleição provou que a maioria dos cidadãos não veem outra figura melhor que V. Putin”. Saprykin (2012), jornalista, fundador do Comitê Organizador do Movimento Por Eleições Justas: “Putin ganhou. Mesmo levando em conta todas as fraudes [...] a maioria está com Putin e não há alternativas, pelo menos por ora.”

Em síntese, parece haver consenso de que Putin saiu vitorioso das eleições, independentemente do reconhecimento de irregularidades e fraudes apontadas pelos observadores e fiscais eleitorais. Com exceção de alguns políticos mais radicais, como Sergei Udaltsov, da extrema esquerda, e membros do movimento Solidarnost, como Ylia Yashin, que se recusam a aceitar este resultado e do PCFR, cujo líder recusou-se a participar de reunião com Putin logo após as eleições, a vitória de Putin foi considerada legítima.

AValiação dos Resultados e Perspectivas para o Futuro Político do País

Dois fatos são relevantes na análise dos resultados das eleições. O primeiro, que se estende para trás, para as eleições parlamentares, como fator impulsionador, é o surgimento impetuoso da sociedade civil na Rússia. De há muito um fato desejado, ela surgiu no maior centro urbano do país e, como uma pedra lançada na água, espalhou seus reflexos para inúmeros outros centros urbanos, revelando uma enorme disposição de participação no processo eleitoral e, mais profundamente, na reforma do sistema político do país. A mobilização da população, atendendo ao chamamento das lideranças a favor e contra o candidato do governo, foi significativa e manteve-se até o final das eleições, mesmo nas duras condições do inverno russo. E uma parcela dela, ainda que significativamente menor do que nas manifestações anteriores,³ apresenta-se disposta a demonstrar sua não aceitação à vitória de Putin.

3. Uma demonstração de protesto contra os resultados eleitorais, convocada não por líderes partidários para realizar-se na Rua Novy Arbat, no dia 10 de março, ainda conseguiu reunir, segundo informações dos seus organizadores, em torno de 20 mil pessoas (os serviços oficiais de segurança estimam 10 mil).

Com isto, segundo Jurgens (2012), diretor do Instituto do Desenvolvimento Contemporâneo, as eleições recentes marcaram a progressão da Rússia a um novo estágio de desenvolvimento político, social e econômico.

Assim, o grande problema que se está colocando, especialmente para a oposição, é como manter a sociedade civil ativa e canalizar o seu ativismo para integração no sistema político, de forma a influir no processo de sua reforma e renovação. Infelizmente, como se pode observar pelo desenrolar dos acontecimentos políticos no país e, mais recentemente, no processo eleitoral, a oposição ao governo não só é fraca politicamente como é muito dividida. Passada a campanha eleitoral, durante a qual convergiram os objetivos dos diferentes segmentos de oposição a Putin, a unidade se desfez. Ilustração conspícua deste fato é constituída pelas declarações de Boris Nemtsov, um dos fundadores do Partido da Liberdade Popular (PARNAS), sobre a grande votação alcançada por Prokhorov:

Eu não acredito que Prokhorov esteja disposto a fazer alianças e coalizões. Ele acredita tolamente que a sua participação na eleição presidencial e seu desempenho nela lhe dá prioridade sobre todos os outros. Infelizmente, a sua atitude é de certa forma destrutiva neste momento. Ele vai formar um novo partido político, isto vai elevar o seu ego e isto será tudo. (PROKHOROV CLIMBED..., 2012).

O segundo fato importante foi a formidável votação do candidato independente Mikhail Prokhorov, aparentemente sem uma articulação prévia direcionada pelas lideranças oposicionistas. O grande papel nesta articulação, pode-se assumir, estaria nas redes sociais, o grande instrumento mobilizador das recentes manifestações públicas. Conhecido oligarca, dono de uma fortuna que o inclui na lista dos bilionários da revista *Forbes*, a votação por ele alcançada constituiu uma grande surpresa. Há em torno dela algumas interpretações:

- 1) O importante na opinião dos eleitores “novos indignados” era votar anti-Putin. Mas as alternativas, representadas pelos comunistas (Ziuganov), pelos nacionalistas (Jirinovsky) e mesmo por Mironov (centro esquerda), entendidos todos como líderes da velha guarda, não eram satisfatórias. Prokhorov apareceu como “sangue novo”, alguém capaz de renovar o quadro político.
- 2) Sua votação, especialmente nos dois centros urbanos mais importantes do país, Moscou e São Petersburgo, mostra que foi resultado da convergência dos votos dos eleitores mobilizados nas manifestações de rua, representando um voto suprapartidário.
- 3) Esta votação exprimiu também, de certa forma, a perspectiva social da classe média, principal ator das manifestações e, aparentemente, diferenciou o seu voto do dado pelos eleitores pertencentes a outros estratos sociais, que constituem a maioria em centros urbanos menores e no interior do país e respondem pela votação alcançada por Putin e mesmo pelos demais candidatos.

A importância de sua votação está nas suas intenções de criar um novo partido, de centro-direita, indicando a possibilidade de dar ao movimento antirregime um caráter mais orgânico. Há rumores também negativos nesta direção: as tentativas anteriores do mesmo Prokhorov de criar um partido de direita, sob incentivo do Kremlin, o que o identificaria

como seu testa de ferro; a sua falta de experiência política, argumento dos analistas que consideram a sua experiência como homem de negócios irrelevante na política; e o fato de ser bilionário, posição social francamente desprezada pela maioria da população.

Mas o fato é que o quadro político do país atual é totalmente diferente, depois do ativismo da sociedade civil, como reconhece o próprio Putin em seus vários pronunciamentos. E o intenso debate entre os analistas políticos sobre as perspectivas que se abrem no novo estágio político e social, assim como a movimentação dos setores vinculados ao governo, revelam um rápido amadurecimento em relação a ele.

Num quadro referencial formado por inúmeros cenários, podem-se destacar alguns consensos: *i*) o de não se acreditar numa alternativa de repressão aos movimentos de oposição pelo regime; o novo presidente teria mais a perder do que a ganhar com a repressão, num momento em que pretende afirmar a legitimidade de sua eleição interna e internacionalmente; e em que se multiplicam os apelos à conciliação e à estabilidade política e social; *ii*) o da necessidade de passar da forma anterior de manifestações de rua para a forma organizada da luta política partidária. Isto leva à recomendação de formação de novos partidos,⁴ além do registro dos partidos da chamada oposição não sistêmica,⁵ que pelas mais diversas justificativas tiveram o registro negado, como o Partido da República, de Vladimir Rizhkov, o PARNAS, de Mikhail Kasyanov e Boris Nemtsov, entre outros. E à preocupação, manifestada entre os dirigentes do PCFR, com a sua reconstrução, diante da debilidade de seu desempenho nas eleições. Há, neste particular, sugestões de eventual fusão com a esquerda radical, liderada por Sergei Udaltsov, por um lado; e fusão com o Partido Rússia Justa, de centro-esquerda, liderado por Sergei Mironov, dando lugar a um partido social democrata moderno (INOZEMTSEV, 2012); e *iii*) o de que, nesta nova forma de luta, será preciso encontrar pontos de diálogo com os poderes constituídos, não obstante o pessimismo e a incredulidade encontrados em alguns analistas de que haveria resultados neste diálogo, considerando o modo de condução do governo por Putin.

Chama a atenção no conjunto das discussões uma proposição totalmente diferente, apresentada por Volkov (2012), sociólogo do Levada Center. A base dela são considerações sobre a crise de representação dos partidos políticos existentes, incluindo Rússia Unida, partido do novo presidente; o descrédito dos partidos políticos entre a população, levando-a a não querer participar da política, conforme indicam dados de pesquisa; e a convicção de que a lógica da luta pelo poder nos próximos anos, considerada pela oposição como a principal coisa em que devem pensar os partidos da oposição, só levará à manutenção do sistema político corrente. Ele propõe, então, como chance para a renovação deste sistema, aproveitar as iniciativas públicas de organizações que lutam por questões imediatas, como a de defesa da floresta Khimki, a defesa da ecologia, a defesa dos animais, das crianças de famílias despossuídas, dos sem-teto, além das que surgiram para defender o voto limpo; e que

4. Há, com isto, a preocupação à frente de uma proliferação de partidos; o deputado Vladimir Pligin informou que, na esteira do ativismo democrático, o Ministério da Justiça teria recebido 68 solicitações de registro de novos partidos.

5. Os analistas políticos russos costumam diferenciar a oposição entre "sistêmica", constituída pelos partidos que têm representação no Parlamento, e "não sistêmica", constituída pelos que não a têm, além dos diferentes movimentos antirregime.

não estão associadas à política e operam segundo uma lógica totalmente diferente. Segundo ele, nas condições da Rússia, estas estruturas podem ser rapidamente politizadas. Desta forma, a transição de metas abstratas para problemas sociopolíticos concretos e a tentativa de criação de um mecanismo universal para incorporar os interesses destes grupos sociais na política do Estado podem, provavelmente, constituir um instrumento para a criação e a revisão regular de uma agenda positiva para o movimento social.

Por sua vez, no plano do poder governamental, o que se observa é:

- 1) A oferta de diálogo, feita, aliás, por Putin, no dia imediato ao do anúncio do resultado das eleições, nos telefonemas de congratulações que recebeu de Mironov e Jirinovski e na reunião que reuniu os candidatos oponentes, à qual só não compareceu Guenadi Ziuganov, por não reconhecer legítimo este resultado. A proposta de diálogo inclui rumores de que convidaria Prokhorov e Yavlinski para participarem do seu governo, este último especificamente no projeto de revisão das privatizações dos anos 1990. Ambos declararam aos jornais que recusariam o convite, mas Putin mantém a proposição de trabalhar com o partido a ser formado por Prokhorov, feita na referida reunião.
- 2) A intensificação do encaminhamento, pelo presidente Medvedev, de propostas de leis que concretizam a reforma política e que incorporam muitas das reivindicações feitas pela oposição neste sentido.
- 3) As discussões para a formação do novo governo, que deve ser bastante renovado em sua composição ministerial, de acordo com a opinião de Olga Khrishtanovskaia, socióloga ligada a uma das frações do Partido Rússia Unida (NEW REALITIES..., 2012); segundo ela, Putin se desfaria de ministros impopulares, mas a principal direção da recomposição ministerial seria no sentido da modernização e da eficiência, assim como da satisfação das demandas da sociedade por maior abertura e transparência.

Há, porém, opinião de que haverá luta entre os grupos que compõem o atual governo por posições na sua recomposição. Segundo o jornalista independente Gaaze (2012), são três estes grupos: o liberal, expresso pelo vice-ministro Igor Shuvalov, e que reúne os economistas do aparato governamental, além dos associados aos Ministérios do Desenvolvimento Econômico e das Finanças, unidos aos da Universidade Estatal de Pesquisa – Escola Superior de Economia, no Projeto Estratégia 2020, que visa atualizar a Estratégia de Desenvolvimento da Rússia no Longo Prazo 2020; o dos estatistas, cujo líder é Igor Sechin e que tem como programa o retorno a 2007, com a continuação da construção do modelo econômico da segunda gestão de Putin; e o grupo liderado pelo vice-premier Dmitry Rogozin, supervisor do complexo industrial militar e que incorpora o grupo de segurança antiamericano, de fundamental importância para Putin. Qual destes grupos, além do último, que vem de encontro à política de defesa exposta por Putin em um de seus artigos, representa a diretriz da recomposição ministerial prevista por Khrishtanovskaia? E como ficam as suas atuais posições nesta recomposição? São perguntas que somente o próprio presidente eleito poderá responder.

REFERÊNCIAS

COMISSÃO CENTRAL ELEITORAL. **Doklad zamestitelia predcedatelia TSIK Roccii C.V. Vavilova k voprossu zacedania TSIK Roccii “Ob opredelenia resul’tatov vyborov Prezidenta Rossikoi Federatsii”** (Relatório do vice-presidente da Comissão Central Eleitoral da Rússia, S.V. Vavilov, sobre a questão da reunião da Comissão Central Eleitoral sobre a definição dos resultados das eleições do Presidente da Federação da Rússia), Moscou, 2012.

GAAZE, K. **Same three main power groups expected to remain in new government in 2012.** Vedomosti, 2012 (Johnsons Russia List, n. 49) Disponível em: <www.sublimeoblivion.com> Acessado em: 15 mar. 2012.

INOZEMTSEV, V. Creating a two-party system. **Moscow Times**, 2012 (Johnsons Russia List, n. 49). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com> Acessado em: 15 mar. 2012.

JURGENS, I. Russia’s uncertain future. **The National Interest**, 2012 (Johnsons Russia List, n. 47). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com>. Acessado em: 13 mar. 2012.

KARLIN, A. **The provincialization of Russia electoral fraud.** 2012a. (Johnsons Russia List, n. 42). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com>. Acessado em 15 mar. 2012.

_____. **Why Golos’s own figures support only 3%-6% fraud.** 2012b (Johnsons Russia List, n. 43). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com>. Acessado em: 19 mar. 2012.

NEW REALITIES exert force on cabinet choices. **Moscow Times**, 2012 (Johnsons Russia List, n. 48). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com>. Acessado em: 30 mar. 2012.

POMERANZ, L. **A conjuntura político-eleitoral russa.** 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/120228_artigo_leninapomeranz.pdf> Acessado em : 01 abr. 2012.

PROKHOROV CLIMBED higher. **Kommersant**, 2012 (Johnsons Russia List, n. 42). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com>. Acessado em: 20 mar. 2012.

PUTIN, V. Rabotchii Den (Dia de trabalho). **Izvestia**, 2012a. Disponível em: <<http://premier.gov.ru/events/news/177755>> Acessado em: 10 abr. 2012.

_____. Rossiia: Natsional’nyi Vopros (Rússia: A questão nacional). **Nezavíssimaia Gazeta**, 2012b. Disponível em: <http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html> Acessado em: 30 mar. 2012.

_____. Nam nujna novaia ekonomika (Precisamos de nova economia). **Vedomosti**, 2012c. Disponível em: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/1488145/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah> Acessado em: 22 abr. 2012.

_____. Demokratia i katchesvo gosudarstva (Democracia e qualidade do Estado). **Kommersant**, 2012d. Disponível em: <<http://www.kommersant.ru/doc-y/1866753>> Acessado em: 25. mar. 2012.

_____. Spravedlivoie ustroistvo obshestva, ekonomiki, – glavnoe uslovie nashevo ustoitichivovo rasvitiia v eti godi (Construção justa da sociedade, da economia – condições importantes do nosso crescimento sustentado nestes anos). **Komsomol’skaia Pravda**, 2012e. Disponível em: <<http://msk.kp.ru/daily/3759/2807793/>> Acessado em: 10 abr. 2012.

_____. Byt syl’nimi: garantii natsional’noi bezoposnosti dlia Rossii. (Ser forte: garantia da defesa nacional para a Rússia). **Rossiiskaia Gazeta**, 2012f. Disponível em: <<http://www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>> Acessado em: 10 mar. 2012.

_____. Rossiia i meniaiushisias mir (A Rússia e o mundo em mudança). **Moskovskikh**

Novostiakh, 2012g. Acessado em: 10 mar. 2012.

RUSSIAN MONITORS: Putin would still win, despite fraud. **Ria-Novosti**, 2012 (Johnsons Russia List, n. 43). Acessado em: 7 mar. 2012.

RUSSIAN EXPERTS: weak opposition gave Putin presidential election victory. **Rossiiskaia Gazeta**, 2012. (Johnsons Russia List, n. 43). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com>. Acessado em: 7 mar. 2012.

SAPRYKIN, Y. **The way forward for Russian opposition**. 2012 (Johnsons Russia List, n. 44). Disponível em: <www.opendemocracy.net> Acessado em: 8 mar. 2012.

VOLKOV, D. A. Agenda: a New Search- The public movement as a chance to escape from the political crisis. **Nezavissimaia Gazeta**, 2012 (Johnsons Russia List, n. 44). <www.opendemocracy.net> Acessado em: 8 mar. 2012.

WESTERN OBSERVER call vote flawed. **Moscow Times**, 2012 (Johnsons Russia List, n. 42). Disponível em: <www.sublimeoblivion.com>. Acessado em: 15 mar. 2012.

_____. **Western observer call vote flawed**. 2012 (Johnsons Russia List, n. 42).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Miriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

