

ATUALIDADE ECONÔMICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Ano 21

Nº 56

Outubro/Dezembro/2010

CONTEÚDO

Gastos militares na América do Sul: considerações acerca dos investimentos no período pós-Guerra Fria

Graciela De Conti Pagliari e Peterson Wilson Fontes

1

Caráter restrito das políticas sociais recentes no Brasil

Márcia Grisotti e Carmen Rosário Ortiz G. Gelinski

7

Fundos Soberanos: que são e por que estudá-los

Patrícia Fonseca Ferreira Arienti e Gustavo Gerlach da Silva Ziemath

12

Gastos militares na América do Sul: considerações acerca dos investimentos no período pós-Guerra Fria

Graciela De Conti Pagliari¹
Peterson Wilson Fontes²

Tendências dos investimentos militares

Tem se discutido nos últimos anos acerca de uma possível corrida armamentista na América Latina. No entanto, embora o orçamento militar venha aumentando, o mesmo representa valores baixos quando comparado com a média mundial. Assim, enquanto os valores em termos mundiais em 1990 representavam 3,3% do PIB, a América Latina destinava 1,4%; já em 1996, o investimento mundial girava em 2,1% contra 1,1% da região; em 2002 o percentual global era de 2,6% contra 1,6% regionais. Os investimentos da região têm representado aproximadamente 3% da média mundial.

No início dos anos 1990, os gastos militares mundiais tiveram uma trajetória de redução, contudo, a partir de 1999 esta curva começou a se inverter, principalmente a partir de 2001. Conforme pode ser visto na Figura 1, ocorreu um aumento de 45% entre 1998-2006, sendo que os valores despidos em 2007 eram da ordem de U\$S 1,3 trilhão, equivalentes a 2,5% do PIB mundial (SIPRI, YEARBOOK, 2008).

World military expenditure, 1988-2007

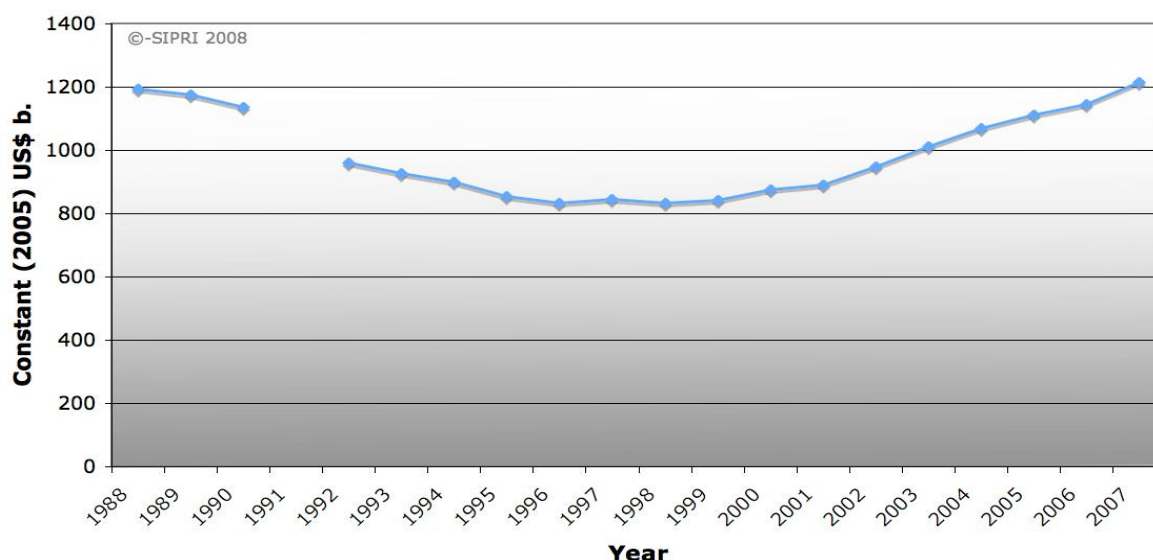


Figura 1 - Gastos militares mundial, 1988-2007

¹ Professora de Relações Internacionais, Departamento de Ciências Econômicas/UFSC.

² Graduando do Curso de Relações Internacionais/UFSC.

Os gastos militares da América Latina têm seguido a tendência mundial de crescimento, embora continuem a representar um reduzido esforço em matéria de defesa, considerando-se os valores mundiais. Contudo, o tratamento do tema precisa ser considerado não em comparação com os valores mundiais, mas em termos de realidade regional. Assim, importa avaliar se os gastos militares na América do Sul são condizentes com uma balança de poder estável ou, ao contrário, as dinâmicas regionais de rivalidade podem estar motivando uma alteração no equilíbrio de forças na região.

O fato da América do Sul ter estado envolvida em apenas uma guerra no período pós-Guerra Fria não pode servir para ocultar o fato de que permanecem dinâmicas de rivalidade regionais. Embora tais rivalidades não indiquem a possibilidade de avançar para uma guerra, as mesmas produzem tensão. Mares (2001), contesta o pacifismo da região baseado em dados que apontam para o uso da força mais do que em outras áreas, como América do Norte, África e nordeste da Ásia, não sendo, portanto, possível desconsiderar as questões conflitivas nas relações regionais, como entre Chile/Bolívia, Chile/Peru e, especialmente, Colômbia/Venezuela.

Embora com isso não seja possível considerar que a região está propensa a uma guerra, à medida que alguns Estados apresentam significativas compras de armamentos tal fato precisa ser dimensionado, pois as motivações e as implicações na capacidade militar do outro serão considerados pelos demais Estados. Tal dinamismo pode evidenciar as rivalidades e interferir na balança de poder regional, por isso, deve-se ponderar acerca das determinantes para os Estados da região retomar suas compras armamentistas.

Para avaliar se a região está se rearmando precisa-se atentar, mais do que ao aumento dos orçamentos militares nos últimos anos, para o quanto deste valor se utilizou para investir em equipamentos, efetivamente.

Compras armamentistas e rivalidades sul-americanas

Conforme o Centro de Estudios Nueva Mayoria (2008), no período de 2004 a 2008, houve um aumento quantitativo e qualitativo das aquisições militares na região. Chile e Venezuela são os que mais se destacam, aquele por investir em equipamentos para todas suas forças armadas e este, em aeronaves de asa fixa e rotativa.

No início da década de 1990, os gastos militares da América do Sul eram da ordem de U\$S 17,7 bilhões, aumentando no início da década atual para U\$S 23,9 bilhões. A partir desta, os valores nominais aumentam em 34%, atingindo o valor de U\$S 32 bilhões, em 2007. Em termos relativos, o peso econômico dos gastos militares representava, em 2002, 2,1% do PIB da América do Sul, sendo que os

maiores investimentos estavam distribuídos entre Chile, seguido de Colômbia, Equador, Brasil, Argentina, e Venezuela.

Em 2007, o gasto da sub-região foi de 1,6% do PIB, sendo que Equador, Chile e Colômbia detiveram os maiores percentuais, acima da média da região. O gasto brasileiro, por sua vez, foi de 1,58% do PIB representando o sexto lugar na América do Sul, junto com a Bolívia.

A análise do gasto militar relativo pode não dar a real dimensão do investido em defesa. O Brasil destinou para a defesa nos últimos anos 1,5% do PIB, em média, muito abaixo dos percentuais de Equador, Chile e Colômbia. Porém, os valores brasileiros representam mais de 50% dos recursos destinados à defesa na região. A Colômbia, por sua vez, que detém os maiores valores relativos no período, apresenta despesas em torno de 14% dos gastos da sub-região, segundo maior da América do Sul.

Outra forma, então, de dimensionar a importância que o gasto militar representa para um país, seria considerando estes gastos em relação ao orçamento nacional. Assim, em 2006, o Brasil destinou 2,16% do seu orçamento para os gastos em defesa e 2,65%, em 2007. Os percentuais da Colômbia, neste quesito, foram de 7,45%, em 2006, e de 8,12%, em 2007; já a Venezuela empregou 5,15%, em 2006, e 4,79%, em 2007; o Chile, por sua vez, destinou 9,47%, em 2006, e 12,34%, em 2007.

Os baixos gastos militares da sub-região têm, além disso, a característica de serem aplicados muito mais em despesas de pessoal do que na aquisição de equipamentos, efetivamente. A parcela do orçamento empregada em armamentos é importante, pois, em sendo os custos com pessoal elevados, a capacidade operativa e a qualidade das compras podem ser comprometidas. A média percentual da região em despesas com recursos humanos militares é de 70%, sendo que destes, 40% são destinados para aposentadorias e pensões. Tais valores são considerados excessivamente altos para que se tenha forças bem equipadas.

Os gastos na América do Sul em armamentos têm aumentado, sobretudo a partir de 2004, influenciados principalmente por Chile e Venezuela que foram beneficiados com os altos preços do cobre e do petróleo e também por Brasil e Colômbia. Entre 1999-2003 e 2004-2008 houve um aumento de 94% em transferência de armamentos na América do Sul (SIPRI Arms Transfers Data, 2008). E os volumes tendem a se manter altos, pois há um processo em curso de aquisição de armamentos em alguns Estados sul-americanos.

O Chile tem liderado a importação de armas na América do Sul e desenvolve um programa bem estruturado de aquisições militares, tanto de meios terrestres, quanto aéreo e naval. Em termos mundiais, passou de 38º comprador de armas entre 1998-2002 para o 12º no período de 2003-2007, tendo como maiores fornecedores os países europeus, Estados Unidos e Israel.

Da mesma forma, o Chile é o país da região que mais destina recursos para investimentos e mantém aquisições contínuas, cujas prioridades são estabelecidas de acordo com suas necessidades. O seu processo de obtenção dos meios de defesa demonstra coerência técnica mostrando “claramente a existência de um plano plurianual e uma gama de possibilidades baseadas em programas consistentes que conseguem vencer a luta interna de cada força para adquirir novos meios com a maior prioridade possível” (RUNZA, 2008, p. 4).

O Chile conta com a Ley Reservada del Cobre (lei nº 13.196, de 29 de outubro de 1958, modificada em 1987) a qual destina 10% dos valores obtidos com a exportação das empresas estatais de cobre para a aquisição de material para as forças armadas. Estes valores foram beneficiados, nos últimos anos, pelo aumento no preço do cobre. Dessa forma, os recursos têm permitido melhoras qualitativas significativas para o Chile na região, no que tange aos investimentos militares.

Não se pode considerar de outra forma - uma vez que o Chile se coloca em um processo de modernização sem equivalência na sub-região - que o investimento chileno vai além de apenas um processo de substituição de equipamentos defasados, podendo tornar-se “o primeiro país na América Latina a possuir forças militares padrão-OTAN” (SIPRI, YEARBOOK, 2006, p. 315).

A Venezuela, por sua vez, tem despertado a atenção para suas aquisições militares, pois as têm intensificado nos últimos anos. O país tornou-se, entre 2003-2007, o 24º receptor mundial de armamentos, sendo que entre 1998-2002 ocupava a 56ª colocação. Suas compras provêm especialmente da Rússia (92%), China e Israel. Igualmente a Venezuela foi beneficiada com o aumento no preço do petróleo, incrementando seu orçamento em 35%, desde 2004, e sustentando as maiores taxas de aumento na região.

Em 2005, o governo venezuelano adotou um plano estratégico para a defesa integral do país e passou a investir na compra de vários armamentos: rifles de assalto e helicópteros da Rússia; aviões, barcos patrulheiros, corvetas e cargueiros, da Espanha; e da brasileira Embraer, a compra de 12 aviões Super Tucanos.

As compras promovidas pela Venezuela foram apontadas pelos Estados Unidos como potencial ameaça à região, salientando que as aquisições são excessivas e desproporcionais ao tamanho venezuelano. Ao mesmo tempo, o governo norte-americano busca evitar o fornecimento por outros países e impede que empresas norte-americanas vendam armas à Venezuela, sob o argumento de não colaboração no combate ao terrorismo.

A Colômbia apresenta uma diferença em relação aos demais países da região: as aquisições são norteadas pelo seu conflito interno. Assim, sua preferência de compra inclui veículos como Urutu e Cascavel, bem como equipamentos para aumentar o controle patrulheiro naval, como barcos patrulheiros e lanchas de

ataque rápido. Mas o principal investimento tem sido em sua capacidade aérea, o que tem permitido um melhor monitoramento e em maiores áreas do país.

O investimento militar colombiano é uma das razões nas quais Chávez se baseia para aumentar os gastos militares venezuelanos. A Colômbia, por sua vez, tem mantido um baixo perfil em relação às aquisições de seu vizinho, apenas as compras venezuelanas dos caças Sukhoi alertaram o governo colombiano. As motivações que direcionam as compras colombianas são internas, sobretudo, na medida em que destina os seus gastos militares quase exclusivamente à luta contra os grupos insurgentes e as drogas.

Considerações finais

As compras militares referidas despertaram preocupações acerca de uma possível corrida armamentista na América do Sul, expressada por diversas vezes na imprensa e entre setores políticos. Apesar dos avanços em termos de iniciativas de cooperação e dos gastos militares regionais serem comparativamente baixos, a América Latina permanece sendo uma área na qual as compras militares feitas por um país podem ter um impacto desestabilizador na segurança regional.

Embora a região tenha avançado nas medidas de construção de confiança, a sua implementação efetiva ainda encontra limites. Fato este que acaba gerando situações de tensão como a que decorre das expressivas compras militares de alguns países. Os efeitos destas compras nas dinâmicas sul-americanas, apesar de despertarem reações temerosas quanto à escalada de uma corrida armamentista, não parecem conduzir a região a tal processo. Contudo, podem contribuir para manter as tensões nas relações interestatais e, com isso, impedir avanços para a concertação regional.

Apesar de as compras chilenas poderem ser consideradas mais do que reposição de material obsoleto, pois algumas aquisições representam avanços em sua capacidade estratégica, o país tem procurado afastar qualquer suspeição acerca de um comportamento ofensivo em relação a seus vizinhos. O Chile estabeleceu com a Argentina e também com o Peru e a Bolívia medidas de confiança para colocar fim às tensões. Entretanto, mesmo tendo conseguido promover a cooperação, sobretudo com a Argentina, as medidas não foram suficientes para superar as rivalidades históricas acerca de questões fronteiriças com Peru e Bolívia, que passaram a desenvolver programas de modernização de suas forças armadas.

Dados estes fatores, não se pode caracterizar as compras militares na América do Sul como uma corrida armamentista, porém, na medida em que se constitui uma alteração na quantidade e na qualidade das capacidades militares

destes Estados, pode-se observar uma situação de *build-up*, ou seja, que alguns Estados buscam um aumento em suas capacidades militares.

Mas se a dinâmica militar na América do Sul está longe de ser uma corrida armamentista, não se pode dizer, por outro lado, que a dinâmica em curso impede a eliminação total das tensões, dificultando o estabelecimento e a implementação completa das medidas de fortalecimento da confiança entre os Estados.

Referências bibliográficas

BROMLEY, Mark; PERDOMO, Carolina. CBMs in Latin America and the effect of arms acquisitions by Venezuela. *Working Paper*: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, n. 41, 2005.

BUZAN, Barry. *An introduction to strategic studies: military technology and international relations*. Houndmills: Macmillan Press, 1987.

Centro de Estudios Nueva Mayoría: www.nuevamayoria.com

MARES, David R. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.

RUNZA, Ricardo Adrián. La construcción de una comunidad de seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamento. *Policy paper*: Friedrich Ebert Stiftung, Caracas, 2008. n. 20, jul. 2008.

SIPRI YEARBOOK: ARMAMENTS, DISARMAMENT AND INTERNATIONAL SECURITY. Oxford: Oxford University Press, 2005-2008. Anual.

VILLA, Rafael Duarte. *Quatro Teses Sobre a Política de Segurança dos Estados Unidos para a América do Sul*. 2007. 204 f. Tese de livre-docência. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

Caráter restrito das políticas sociais recentes no Brasil³

Márcia Grisotti⁴

Carmen Rosário Ortiz G. Gelinski⁵

Introdução

Fóruns internacionais têm dado destaque às políticas de combate à pobreza do Brasil. A experiência brasileira tem sido apresentada (tanto em eventos de cunho mais social e crítico quanto naqueles que tratam das finanças internacionais) como exemplo a ser seguido pelo mundo afora. A atenção se justifica, pois, trata-se de quase 12 milhões de beneficiários, ou aproximadamente 48 milhões de pessoas, que teriam deixado a condição de indigentes em função da adoção de programas sociais, entre eles, o Bolsa Família (PBF) – considerado o principal dos programas conduzidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

No ambiente acadêmico, artigos ora tem exaltado os êxitos ora tem apontado as limitações dessas políticas. Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), dado o explícito cunho neoliberal das políticas públicas, havia certo consenso entre a esquerda contra as políticas sociais focalizadas. Com o advento do governo do presidente Lula (2003-2010), quanto às políticas sociais, ocorre uma polarização dentro da esquerda que coloca, de um lado, aqueles que apontam para os limites das políticas adotadas⁶ e, de outro, aqueles que (talvez por estarem inseridos na gestão dessas políticas) tendem a enxergar somente as animadoras estatísticas de pessoas que teriam deixado à situação de pobreza⁷.

Os críticos apontam duas linhas de questionamentos: uma, quanto à configuração dos programas (abrangência, valores monetários estipulados etc.) e a outra, quanto ao padrão de proteção social que estaria se configurando a partir desses programas. Este artigo se insere nessa segunda linha e pretende destacar que as políticas sociais adotadas estão distantes de constituir-se em políticas estruturantes de proteção social.

³ Síntese de artigo publicado recentemente na Revista *Katálisis* (GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, Carmen R. Ortiz G. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. *Katálisis*, Florianópolis, Curso de Pós-Graduação em Serviço Social, v.13, n.2, p.210-219, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/16587/15179>).

⁴ Professora do Departamento de Sociologia Política/UFSC

⁵ Professora do Departamento de Ciências Econômicas/UFSC

⁶ Cf, entre outros, Silva, Yazbek e Giovanni (2004); Vianna (2008); Mauriel (2008); Marques e Mendes (2005).

⁷ Ver, por exemplo, Vaitsman, Andrade e Farias (2009); Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, (2006).

Proteção social e políticas sociais no Brasil

A forma como cada sociedade enfrenta suas vicissitudes e como protege indivíduos contra riscos que fazem parte da vida humana como doença, velhice, desemprego, pobreza ou exclusão é objeto da configuração que assumem os sistemas de proteção social.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 ressignificaria o papel do Estado brasileiro ao criar um arcabouço jurídico que institucionalizaria as políticas sociais. A seção específica denominada “Da ordem social” dispõe aspectos relativos à Seguridade Social em três áreas: assistência social, saúde e previdência social. Cada uma dessas políticas sociais passaria a ter a sua instrumentalidade definida em termos de financiamento, gestão e participação popular, via conselhos de políticas públicas. Nesse contexto, a universalização de direitos e a proteção social pareciam ter espaço propício ao começar os anos 1990. Entretanto, o que essa década presenciaria seria o desmonte da incipiente estrutura de proteção social e a focalização das políticas públicas (FAGNANI, 2005; BEHRING, 2003).

No decorrer do século 21, na política social brasileira predominam programas compensatórios (transferências condicionadas de renda) com forte conteúdo assistencialista com destaque para o PBF. Cabe assinalar que o PBF pelo seu caráter instável não tem caminhado na direção de construir um sistema consistente de proteção social capaz de suportar embates eleitorais.

A esse respeito, Marques e Mendes (2005) assinalam que ele não se constituía em direito: “como seu nome designa, trata-se de um programa, fruto de decisão do executivo federal”. Nessa condição estaria sujeito a modificações ou até mesmo a ser excluído de novas formas de política social que viessem a ser propostas no futuro.

Na verdade, o PBF, instituído por Medida Provisória em 2003, no ano 2004 ganhou *status* de lei e foi consolidado por decreto. Porém, o risco de ser alterado ainda se faz presente, tanto que até agora o Governo estuda a possibilidade de constituir uma grande lei, a CLS (Consolidação das Leis Sociais), nos moldes da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), criada por Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), que englobaria todos os programas sociais⁸. Entretanto, Lyra (2010, p. A9) alerta que “A transformação dos programas sociais em lei única não significa que não possam ser extintos ou aperfeiçoados a qualquer tempo. A única diferença é

⁸ O processo se daria em dois momentos: no primeiro, o governo encaminharia ao Congresso um anteprojeto para a transformação em lei de alguns programas sociais criados por portaria ou decreto (como Territórios da Cidadania, Programa de Aquisição de Alimentos ou Farmácia Popular) aos quais, num segundo momento, somar-se-iam àqueles já convertidos em lei (como o Bolsa Família) e se transformariam numa grande lei, a CLS (LYRA, 2010).

que a mudança impedirá que sejam abolidos simplesmente por vias administrativas”.

Sobre as possibilidades de aprovação dessa lei no Congresso, Lyra (id.) assinala que ministro ligado ao núcleo central do governo teria destacado:

Não importa se a CLS não for aprovada este ano, já teremos um discurso político para enfrentar a oposição [...] se a oposição barrar a tramitação no Congresso o governo o acusará de ser contrária à continuação das **conquistas sociais do governo Lula** (id., grifos nossos)

A expressão do ministro reforça a percepção que parte da sociedade tem dos programas sociais encabeçados pelo Bolsa Família, isto é, que não passam de plataforma de um partido. Sobre isto, cabe destacar dois pontos: o primeiro, é sobre o pretensível caráter inovador do programa Bolsa Família e, o segundo, sobre a questão do Programa não ter superado a sua condição de política social e, portanto, não fazer parte de um pacto societário.

Quanto ao primeiro ponto, convém esclarecer que o Bolsa Família na verdade é resultado da fusão de três programas pré-existentes (Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação). Para Costa (2009, p. 704) “se é possível falar em inovação no governo Lula, essa se deu na ampliação da abrangência dos mecanismos de transferência de renda pelo PBF”. Portanto, considerar o programa como conquista do governo Lula é no mínimo incorrer em uma falácia. Esse detalhe é relevante, pois, como será apontado pouco mais à frente, a insistência em colocar carimbo de proprietário nesses programas sociais pode ser um dos elementos que impeçam a sua consolidação como parte do “núcleo duro” da proteção social e a sua transformação numa lei semelhante à CLT.

O segundo ponto refere-se a que, no Brasil, os programas de combate à pobreza, pela sua frágil institucionalização, não alcançaram o patamar de um pacto societário e tem se caracterizado apenas como parte das políticas sociais de governos específicos. Aqui é pertinente a distinção que Pereira (2008) faz entre política social e programas estruturados de bem-estar, com direitos garantidos. Ela recupera o argumento de Mishra (1995) para quem é enganoso utilizar ambos os conceitos como equivalentes, pois o *welfare state* tem uma conotação histórica e normativa específica, decorrente do perfil de regulação capitalista oriundo da Segunda Guerra Mundial. Em contraste, a política social tem um escopo genérico “[...] que lhe permite estar presente em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado com agentes interessados.” E mais, a política social atende necessidades sociais, mas sem deixar de atender “objetivos egocêntricos, como o controle social e político [e] a doutrinação” (PEREIRA, 2008, p. 27).

Os sistemas de *welfare state* são decorrentes de uma espécie de “corporativismo social” em que a sociedade é a favor da manutenção de certos padrões de proteção social, independentemente do partido que esteja no poder. A

sociedade, mediada por instituições sólidas e legítimas, pactua por direitos cuja principal característica é a universalidade da cidadania.

Considerações finais

A despeito de estar enfrentado positivamente a questão da desigualdade ou da fome, programas como o Bolsa Família vêm recebendo fortes críticas pelo seu possível apelo eleitoral e pela sua forte ligação ideológica a um governo específico. Isto é, não parecem estar incorporados a uma política de Estado passível de resistir a embates de novas configurações político-partidárias. De modo diferente ao observado em sistemas de proteção ao estilo *welfare state*, com o seu “corporativismo social” em torno de direitos reconhecidos e aceitos por todos, a sociedade brasileira não parece ter incorporado a ideia dos programas de transferência de renda como algo definitivo e desligado de propostas partidárias.

A questão da transferência de renda via programas governamentais é um dos temas que tem se tornado divisor de águas entre aqueles que estudam questões relativas às políticas sociais. Apesar de alterarem o mapa da pobreza no país e darem um mínimo de dignidade a todo um contingente de pessoas subalternizadas, os programas têm, ao mesmo tempo, estreitado o escopo de ação das políticas públicas. A sensação de “dever cumprido” que emana da publicidade oficial pode levar a pensar que a luta por melhoria das condições de vida está atrelada apenas ao provimento de renda no curto prazo.

Sem desprezar a urgência da fome e o quanto essas transferências têm sido eficazes na sua mitigação, percebe-se que não há esforços articulados intersetorialmente para equacionar as diversas facetas da pobreza como déficits habitacionais, falta de creches ou serviços de saúde deficientes. Mesmo assim, é impossível ignorar, até por razões morais e humanas, o impacto que programas específicos de combate à fome e à pobreza tenham tido sobre as famílias que recebem esses recursos. Sem dúvida o alívio à pobreza imediata é o maior trunfo do PBF. O que se questiona neste artigo é o fato desses programas sociais não terem sido acompanhados de mudanças estruturais nos sistemas de proteção social, mudanças que pudessem resistir possíveis alternâncias partidárias na gestão das políticas públicas.

Referências Bibliográficas

- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & saúde coletiva*, v.14, n.3, p. 693-706, 2009.

- FAGNANI, E. *Política social do Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2005.
- LYRA, P. de T. Consolidação das Leis Sociais chegará ao Congresso em duas etapas. *Valor Econômico*, p. A9, 04 fev. 2010,
- MARQUES, R. M.; MENDES, Á. As limitações da política de combate à pobreza no governo Lula. COLÓQUIO LATINO-AMERICANO DE ECONOMISTAS POLÍTICOS 5, *Anais...*, Cidade do México, 2005.
- MAURIEL, A. P. O. Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v. 14/15, p. 48-71, 2006.
- MISHRA, R. *O Estado Providência na sociedade capitalista*. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.
- PEREIRA P. A. P. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.14, n.3, p. 731-741, 2009.
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006. (Policy Papers, 17)
- VIANNA, M. L. T. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? *Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, v.18, n.1, 2008.

Fundos Soberanos: que são e por que estudá-los..

Patrícia Fonseca Ferreira Arienti⁹
Gustavo Gerlach da Silva Ziemath¹⁰

INTRODUÇÃO

Definir o que são fundos de riqueza soberana não é uma tarefa tão simples quanto aparenta ser. O termo em inglês *Sovereign Wealth Funds* (SWF) foi cunhado somente em 2005, em um artigo de autoria de Andrew Rozanov¹¹. Neste trabalho, Rozanov define Fundos Soberanos como subproduto do superávit orçamentário, acumulado no transcorrer dos anos em que as condições macroeconômicas, comerciais e fiscais são favoráveis, casando esta receita com o planejamento dos gastos e investimentos externos de longo prazo.

Agências gerenciadoras de reservas governamentais existem, no entanto, desde 1953, quando surgiu, em Londres, o *Kuwait Investment Authority* (KIA) com o intuito de administrar o superávit das receitas petrolíferas para diminuir a dependência, no longo prazo, desse estado frente os recursos não renováveis. O excesso de liquidez internacional, a partir de meados dos anos 2000, contudo, levou não apenas à proliferação dessas entidades, como também ao crescimento do capital acumulado nas instituições já existentes.

Desde então, o papel destas instituições vem crescendo naqueles países que possuem um volume crescente de reservas internacionais devido aos elevados superávits comerciais, sobretudo naqueles países produtores e/ou exportadores de petróleo, gás natural e outros minérios, bem como em países De fato, alguns países detentores de elevado volume de reservas estão, crescentemente, destinando parte das reservas para a compra de ativos reais e financeiros em busca de um retorno maior do que aquele obtido com os títulos soberanos dos EUA (ARIENTI; ZIEMATH, 2010).

1. O que são

Desde o início dos anos 2000, um novo ciclo de liquidez internacional, associado ao crescimento do mercado mundial, e o conseqüente crescimento da demanda e dos preços internacionais, possibilitou a vários países em desenvolvimento acumular superávits na conta corrente e no Balanço de Pagamento, gerando um estoque de reservas internacionais, sem paralelo histórico. Esse ciclo só foi interrompido a partir

⁹ Professora dos cursos de Relações Internacionais e Ciências Econômicas do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora do INCT-INEU.

¹⁰ Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bolsista do INCT-INEU

¹¹ ROZANOW, Andrew. Who holds the wealth of nations? *Central Banking Journal*. Mai. 2005.

da crise financeira de 2007. O acúmulo excessivo de reservas internacionais nesses países, no entanto, tem implicado em complexas conseqüências para países em desenvolvimento.

Diante desse contexto de excesso de reservas, os bancos centrais desses países periféricos começam a se preocupar em como administrar suas reservas em moedas estrangeiras. Parte substancial tem sido aplicada em títulos de curto prazo do Tesouro dos EUA. O problema é que essas reservas têm um custo de carregamento, basicamente dado pela diferença entre o seu custo de oportunidade e a rentabilidade obtida (LACERDA, 2007). As aplicações em papéis do Tesouro americano são aplicações com segurança e com alta liquidez, porém de baixa rentabilidade. Além disso à medida que os países emergentes passaram a acumular reservas em excesso, o aumento da demanda por títulos do Tesouro americano tem reduzido os juros de longo prazo, tornando as reservas pouco rentáveis.

As conseqüências do crescimento dessas reservas extrapolaram o ambiente financeiro. No âmbito institucional surge um agente econômico responsável por administrar de maneira mais especulativa parte deste montante acumulado recentemente: os Fundos de Riqueza Soberana. Países como China, Coréia do Sul e Malásia, estão criando fundos com recursos de suas reservas cambiais e investindo parte das reservas internacionais na compra de participações acionárias de bancos e empresas de nações desenvolvidas.

Os *Sovereign Wealth Funds* representam uma estratégia mais arrojada de administração das reservas. Eles são constituídos por meio de transferências de parte das reservas oficiais existentes. No que diz respeito à gestão das reservas, esses fundos possuem uma gestão própria, frequentemente próxima da gestão de fundos de investimentos privados, aplicando as reservas em aplicações mais rentáveis que os títulos de dívida pública dos países desenvolvidos, especialmente aqueles emitidos pelo Tesouro americano.

2. Por que estudá-los

No debate financeiro global, os fundos soberanos ganham cada vez mais destaque. O valor envolvido em alguns desses fundos já serve para atrair os olhares internacionais, sobretudo naqueles países que recebem os investimentos dessas instituições, seja via mercado de ações ou através do investimento direto em programas de infra-estrutura. Exemplo que mostra a força de muitos desses agentes SWF foi a criação, em 2007, do *China Investment Corporation* (CIC) que iniciou suas atividades com um capital de US\$200 bilhões o que o transformou, da noite para o

dia, em um dos maiores fundos soberanos do mundo.¹² Ressalta-se, também, que o valor total das transações efetivadas pelos Fundos Soberanos no transcorrer da última década, saltou de US\$4 bilhões em 2000 para US\$ 128 bilhões no ano de 2008 (ARIENTI e ZIEMATH, 2010, p.10).

Além do volume envolvido nas transações gerenciadas pelos fundos, ressalta-se que estas estão se tornando cada vez mais ousadas e surpreendentes. Isto faz com que estes agentes chamem cada vez mais a atenção internacional, atenção esta que cresce quando os fundos soberanos entram em cena no mercado bancário europeu e dos EUA adquirindo parte de bancos privados que passavam por momentos de alta descapitalização, graças à conjuntura instaurada pela crise *subprime*. Os mais de US\$ 40 bilhões provenientes de fundos como o ADIA e o CIC – em um período de dois meses, entre novembro de 2007 e janeiro de 2008 – foram muito bem recebidos por instituições financeiras como a UBS AG., o Merrill Lynch, o Citigrup, a Morgan Stanley dentre outras. Esses investimentos, contudo, também levantaram suspeitas, dentro e fora dos EUA, de que os investidores soberanos de peso possam ter objetivos políticos por trás de seu viés naturalmente econômico (FREITAS, 2009, p. 130).

Em 2009, após a crise, comprovou-se a maleabilidade no portfólio de investimentos dos fundos, que aumentaram o volume de capital investido em áreas de infra-estrutura e diminuíram expressivamente os investimentos no setor financeiro, altamente prejudicado pela crise. Os investimentos em bancos (investimentos estes concentrados em sua grande maioria em instituições bancária da Europa e América do Norte) passaram de US\$ 80 bilhões em 2008 para US\$ 10 bilhões em 2009. Em compensação, investimentos em áreas de telecomunicação, engenharia e tecnologia sofreram aumento expressivo, marco disto foi a compra de US\$32 bilhões efetuada pelo *Qatar Investment Authority* (QIA) no setor de infra-estrutura do próprio país – compra esta que foi considerada a maior transação, em volume, do ano de 2009.

Como são agentes ainda muito novos, o estudo em torno da maneira como gerenciam suas reservas ainda carece de maior profundidade. Outro fator que dificulta vislumbrar a atividade econômica destes atores soberanos é a falta de transparência na divulgação de relatórios anuais. Grande parte destas instituições, em especial aquelas localizadas em países periféricos como o Kuwait e o Qatar, sequer divulgam qualquer relatório de atividades anuais ao público em geral. Isto gera certo desconforto por parte de países que recebem investimentos destas instituições.

¹² Hoje o CIC é o quarto maior Fundo Soberano do mundo. Uma tabela com os principais fundos soberanos e o valor de suas reservas pode ser encontrada em <<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings>> . acessado em: 29/11/2010

ALGUMAS REFLEXÕES FINAIS

A conjuntura econômica acima descrita trouxe, entre outras modificações no cenário econômico internacional, o surgimento deste novo ator institucional: os Fundos de Riqueza Soberana. O volume de reservas acumuladas por estes agentes pode ainda não ser muito expressivo. Contudo, a maneira como alguns fundos estão atuando no cenário econômico internacional chama a atenção. O crescimento dos investimentos em setores estratégicos, como na área de infra-estrutura, põe em dúvida o caráter exclusivamente econômico desses fundos. As previsões de crescimento contínuo destes agentes, juntamente com a pouca transparência de grande parte deles, tornam a situação ainda mais alarmante.

São poucos os estudos acadêmicos em português que provem informações quanto à influência dos fundos no sistema internacional contemporâneo. Muito se especula na grande imprensa nacional e internacional quanto ao tamanho desses atores e sua real influência no cenário econômico e político global. Grande parte da elevada desconfiança que os *policymakers* tem em torno dos fundos surge graças a dificuldade de encontrar dados precisos sobre a maneira como tais fundos atuam.

Ao que tudo indica, tem-se caminhado no sentido de um aumento gradativo na regulamentação da atuação destes atores, tanto através de medidas unilaterais quanto em âmbito multilateral. Em que medida, no entanto, essa normatização poderá ser nociva à atuação dos fundos é uma questão a ser respondida com a evolução da reforma do sistema financeiro internacional.

Referências Bibliográficas

ARIENTI, Patricia F. F.; ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. O papel dos fundos soberanos no reajuste do arranjo monetário internacional contemporâneo. Artigo apresentado no I SIMPÓSIO INCT-INEU (Instituto Nacional de Estudos sobre os EUA) – Balanço e Perspectiva dos Estudos sobre os Estados Unidos. 2010, São Paulo.

FREITAS, M. C. P. . Fundos de riqueza soberana. In: Geraldo Biasoto Junior; Luis Fernando Novais; Maria Cristina Penido de Freitas. (Org.). Panorama das Economias Internacional e Brasileira: dinâmicas e impactos da crise global. 1 ed. São Paulo: Fundap, 2009, v. 1, p. 125-137.

LACERDA, Antônio Correa de. Fundos soberanos. Disponível em <www.terraerramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI2038588-EI7095,00.html> Acesso em 03 de novembro de 2007.

MONITOR GROUP *Back on course: Sovereign Wealth Fund activity in 2009*. Cambridge: 2010

SETSER, GERARD; ZIEMBA, Rachel. *Gcc sovereign funds: reversal of fortune counsil on foreign relation*. Nova York, 2009. Disponível em:

< <http://www.sovereignwealthfundsnews.com/statistics.php> > Acesso em: 21/09/2010

.....

**Este boletim é uma publicação do Departamento de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina.**

As idéias e opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores. Comentários e contribuições, com preferência para os que tenham a economia catarinense como objeto, podem ser enviados para: Boletim "Atualidade Econômica", Departamento de Ciências Econômicas - UFSC, Campus Universitário, 88049-970 Florianópolis SC. Tel.: (48) 331-9458. Fax: (48) 331-9776, e-mail depcnm@cse.ufsc.br. Disponível também na homepage www.cnm.ufsc.br

Conselho Editorial e Técnico: *Profs. Francisco Gelisnki Neto (coord.editorial), Hoyêdo Nunes Lins João R. Sanson e Roberto Meurer,*

Secretaria: *Flori Vieira dos Santos*
Apoio: *Departamento de Ciências Econômicas*