

# **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro**

desenvolvimento, Estado e políticas de saúde

Fundação Oswaldo Cruz

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro*: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. 327 p. ISBN 978-85-8110-015-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# A SAÚDE NO BRASIL EM 2030

Prospecção Estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro



Desenvolvimento, Estado e Políticas de Saúde

## Volume 1

PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
Dilma Rousseff

MINISTRO DA SAÚDE  
Alexandre Padilha

MINISTRO CHEFE INTERINO DA SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
Marcelo Côrtes Neri

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ  
Paulo Gadelha

PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA  
Marcelo Côrtes Neri

O projeto SAÚDE BRASIL 2030 foi conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) mediante um acordo de cooperação técnica com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), contando com a participação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde e da SAE.

# A SAÚDE NO BRASIL EM 2030

Prospecção Estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro



Desenvolvimento, Estado e Políticas de Saúde

## Volume 1



FIOCRUZ  
Fundação Oswaldo Cruz

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Ministério da  
Saúde

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Copyright © dos autores  
Todos os direitos desta edição reservados  
à FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Revisão  
*Vera Maria Soares Abrão*  
*Hellen Vieira Pontes*

Projeto gráfico, capa e diagramação  
*Robson Lima — Obra Completa Comunicação*  
*Douglas Rodrigues da Silva — Ad Intra*

Apoio técnico  
*Renata Macedo Pereira*

Catálogo na fonte  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca de Saúde Pública

F981s Fundação Oswaldo Cruz

A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. volume 1 / Fundação Oswaldo Cruz... [et al.] – Rio de Janeiro : Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.  
328 p., : il. ; tab. ; graf.

ISBN: 978-85-8110-002-9

1. Sistemas de Saúde-organização & administração. 2. Política de Saúde. 3. Financiamento em Saúde. 4. Perfil de Saúde. 5. Força de Trabalho. 6. Serviços de Saúde. 7. Estratégias. 8. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. II. Ministério da Saúde. III. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. IV. Título.

CDD – 22.ed. – 362.10981

Fundação Oswaldo Cruz  
Avenida Brasil, 4.365  
Pavilhão Mourisco, Manguinhos  
21040-900 — Rio de Janeiro, RJ  
Tel. (21) 3885 1616  
[www.fiocruz.br](http://www.fiocruz.br)

# Equipe de Preparação

## Coordenação Geral

Paulo Gadelha

## Organização

José Carvalho de Noronha

Telma Ruth Pereira

## COLABORADORES

### Aloisio Teixeira

*Graduação em Economia, Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Foi Reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro no período de 2003 — 2011 e professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

### Carlos Augusto Grabois Gadelha

*Graduação em Economia, Doutor em Economia, coordenador do Mestrado Profissional em Política e Gestão de CT&I em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/FIOCRUZ), coordenador Acadêmico do Grupo de Inovação em Saúde (GIS) da Fiocruz e Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde.*

### Celia Almeida

*Graduação em Medicina, Doutora em Saúde Pública, Pesquisadora Titular e Docente da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).*

### Inessa Laura Salomão

*Graduação em Ciências Econômicas pela FEA-USP, Doutora em Planejamento Energético, pela COPPE/UFRJ. Professor Adjunto do CEFET-RJ.*

### José Carlos dos Santos

*Graduação em Ciências Sociais e Especialista em Estado, Governo e Políticas Públicas. Atualmente ocupa o cargo de Coordenador da Gestão da Informação na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).*

### José Celso Pereira Cardoso Jr.

*Graduação em Economia, Doutor em Economia Social e do Trabalho. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ocupando atualmente o cargo de Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).*

### José Luís Fiori

*Graduação em Sociologia, Doutor em Ciência Política, pós-doutorado na Faculdade de Economia e Política da Universidade de Cambridge, Inglaterra, professor titular do IE/UFRJ.*

**Laís Silveira Costa**

*Administradora especializada em gestão pública, Mestre em Development Studies pela London School of Economics and Political Science (LSE) e Coordenadora Adjunta do Grupo de Inovação em Saúde (GIS) da Fiocruz.*

**Ricardo Carneiro**

*Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Pesquisador em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro.*

**Salvador Werneck Vianna**

*Graduação em Economia, Doutor em Economia, atualmente é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.*

**Telma Maria Gonçalves Menicucci**

*Graduação em Ciências Sociais, Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política, professor adjunto da UFMG.*

# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	<b>9</b>
<b>Apresentação</b> .....	<b>11</b>
<b>Genário Macroeconômicos no Horizonte 2022/2030</b> .....	<b>17</b>
Aloísio Teixeira Salvador Werneck Viana	
<b>Desenvolvimento como Eixo e os Eixos para o Desenvolvimento</b> .....	<b>61</b>
Inessa Laura Salomão José Celso Pereira Cardoso Jr. José Carlos dos Santos	
<b>A Saúde na Política Nacional de Desenvolvimento: um novo olhar sobre os desafios da saúde</b> .....	<b>101</b>
Carlos Augusto Grabois Gadelha Laís Silveira Costa	
<b>Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes</b> .....	<b>133</b>
Ricardo Carneiro Telma Maria Gonçalves Menicucci	
<b>Ontem, Hoje e 2030: tendências do sistema mundial — com ênfase na América do Sul</b> .....	<b>195</b>
José Luis Fiori	
<b>Saúde, Política Externa e Cooperação Sul-Sul em Saúde: elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil</b> .....	<b>231</b>
Celia Almeida	



## Prefácio

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em sua condição de instituição pública estratégica para a Saúde, é agente da dinâmica do desenvolvimento do Estado brasileiro e assim se apresenta ao governo e à sociedade. Essa dimensão estratégica é referência para seu planejamento, sua inserção nas políticas governamentais e seus compromissos com a sociedade.

Este livro é fruto do projeto Saúde Brasil 2030, desenvolvido no bojo do acordo de cooperação técnica assinado pela Fiocruz com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de convênio pactuado com o Ministério da Saúde. O projeto Saúde Brasil 2030 tem como principal objetivo a constituição de uma rede permanente de prospectiva estratégica no campo da saúde. Os textos resultantes dessa iniciativa, aqui apresentados em sua versão integral, especulam sobre a probabilidade de futuros para a Saúde em 2030, com referência ao ano de 2022, quando se comemora o bicentenário da Independência do Brasil.

Diante dos desafios que o futuro traz, cabe ao Estado articular e induzir políticas econômicas e sociais, no interesse do desenvolvimento com equidade, fomentando o acesso e a inclusão de camadas excluídas, expandindo e assegurando direitos sociais às parcelas significativas da população ainda marginalizadas e sem os ganhos advindos do progresso e da riqueza.

O setor Saúde contribui de forma crescente para o dinamismo econômico das sociedades, e sua integração com outros setores, como Ciência e Tecnologia, Educação, Comércio Exterior e Política Industrial, entre outros, pode influir decisivamente no modelo de desenvolvimento de nosso país.

É imperioso planejar em prazos mais longos, dada a complexidade do setor Saúde e dos nítidos processos de transformação e inovação em curso nas suas diversas áreas de atuação. Não se trata apenas de criar imagens de futuro, mas, especialmente, de auxiliar na gestão estratégica, mediante diretrizes para o alinhamento das ações com um cenário de futuro desejável para nosso país.

Os textos aqui apresentados são o ponto de partida do esforço prospectivo, e não seu resultado. São lançados a debate público por especialistas a partir de sua conclusão. Com isso a Fiocruz contribui para a formulação de políticas públicas em saúde, educação, ciência e tecnologia e inovação em saúde, reafirmando sua posição na defesa e fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), por seu desenvolvimento e alcance de padrão sustentável, assegurando a realização plena de seus princípios e possibilitando as necessárias conquistas socio sanitárias.

*Paulo Gadelha*  
Presidente da Fiocruz

# Apresentação

Este volume, **Desenvolvimento, Estado e Políticas de Saúde**, objetiva desenhar um pano de fundo para os outros capítulos diretamente voltados para a questão da saúde. Abrange os seguintes temas: cenários de desenvolvimento para 2022-2030, os eixos para o desenvolvimento do país, a saúde na política nacional de desenvolvimento, a gestão pública no Século XXI, e o Brasil na arena internacional como nação soberana e cooperativa.

O esforço inicial do projeto Saúde Brasil 2030 consistiu em percorrer os temas mais relevantes para o desenho de horizontes futuros do sistema de prestação de cuidados à saúde no Brasil, tendo como ano de referência 2030. Nesta primeira etapa, esses temas foram organizados em blocos e, para cada um deles, identificados com base no conhecimento já produzido e acumulado os elementos essenciais que os compõem e que permitem o desenvolvimento do exercício prospectivo, bem como as lacunas de conhecimento a serem preenchidas. O produto desta etapa é publicado e divulgado para debate público, orientando a conformação de redes de conhecimento que serão constituídas para as etapas subsequentes do projeto.

Adotou-se como metodologia a chamada prospecção estratégica, que teve suas origens, nos anos 1980, no campo da administração e foi empregada, posteriormente, no domínio das políticas públicas (HABEGGER, 2010). Para esse autor, a prospecção estratégica pode ser definida como uma tentativa deliberada de alargar as “fronteiras da percepção” e expandir a capacidade de atenção em relação a temas e situações emergentes.

A prospecção estratégica, de acordo com Habegger, citando uma proposta de Müller, integra as perspectivas, procedimentos e ferramentas tanto das pesquisas de tendências quanto dos estudos de futuros. De um lado, a pesquisa de tendências lida com a detecção precoce e interpretação nos campos econômico, político, social e tecnológico e objetiva avaliar o impacto das mudanças tanto na sociedade como nos indivíduos. Os estudos de futuro, por outro lado, capturam e antecipam desenvolvimentos futuros nesses domínios, de modo a gerar visões de como a sociedade evolui e das opções de políticas que estão disponíveis para se modelar um futuro desejado.

Para Habegger, o processo de prospecção estratégica pode ser conceituado e implementado de várias maneiras, mas a maioria dos estudiosos segue uma lógica bastante semelhante que divide tal processo em três fases:

- a detecção precoce e a análise da informação;

- a geração de conhecimento prospectivo;
- o desenvolvimento das opções (de políticas) futuras.

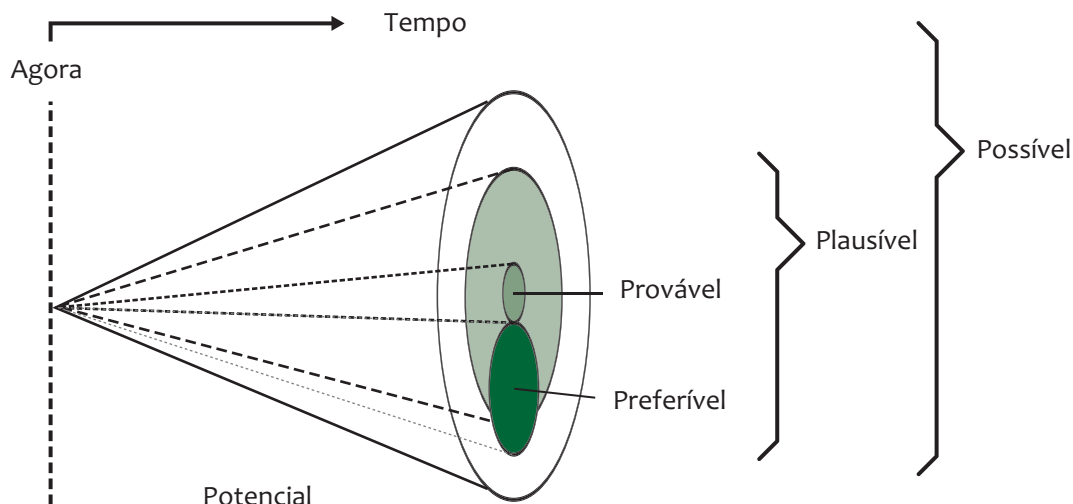
A primeira fase envolve a identificação e o monitoramento contínuo dos temas, tendências, desenvolvimento e mudanças dos processos em estudo. A segunda fase implica a avaliação e entendimento dos desafios para a implementação das diferentes políticas. E a terceira assenta-se na formulação dos futuros desejados e das ações políticas necessárias para alcançá-los. Isso implica explorar diversos “futuros” ou cenários alternativos.

Neste contexto prospectivo, assumimos três cenários alternativos:

- cenário desejável e possível;
- cenário inercial e provável;
- cenário pessimista e plausível.

Impôs-se às categorias de “futuros” desejáveis a condição de possibilidade, isto é, a capacidade de concretização no horizonte temporal contemplado. Este esquema (Figura 1), em que os horizontes possíveis foram estabelecidos apenas como diretrizes de políticas desejáveis, é inspirado por Voros.

**Figura 01.** Cone de “Futuros”



**Fonte:** Voros, J. A generic foresight process framework, *Foresight* 5 (3) (2003) 10-21, citado por Habegger B. Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures* 42 (2010) 49-58.

Nos estudos procurou-se especular, com razoável fundamentação, sobre a probabilidade desses futuros. Consistem em textos de partida para o esforço prospectivo, e não o seu resultado. Devem ser considerados, assim, como termos de referência em torno dos quais se prolongará a prospecção estratégica para cada um dos domínios abordados, através da constituição de uma rede de conhecimento para ampliação e amplificação do debate e dos estudos futuros que serão desencadeados a partir desta aventura inicial.

O Volume 2 — **População e Perfil Sanitário** —, analisa os determinantes sociais, econômicos e ambientais da Saúde, abordando o cenário sociodemográfico em 2022 e 2030, a distribuição territorial da população, traçando um diagnóstico do comportamento atual dos fenômenos demográficos no país e refletindo a respeito das tendências futuras desses processos. Examina-se, ainda, o perfil epidemiológico no horizonte temporal proposto, assinalando-se os problemas de saúde que vêm se agravando, como a violência, a dengue, o diabetes, a obesidade, ao lado das doenças transmissíveis, endemias, epidemias e pandemias que configuram riscos sanitários para o país no futuro próximo.

No Volume 3 são tratados temas relacionados à **Organização e Gestão do Sistema de Saúde**, assinalando-se os princípios do sistema de saúde brasileiro. Inicialmente, aborda-se a gestão do nível federal do sistema (administração direta, agências reguladoras, fundações nacionais, empresas públicas nacionais) na condução da política nacional e na gestão do sistema de saúde no Brasil. No capítulo “A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil” são examinados os mecanismos de coordenação federativa adotados na política de saúde brasileira, o marco regulatório, as estruturas e instrumentos de pactuação e gestão intergovernamental e o modelo de transferências intergovernamentais no financiamento do SUS. No capítulo “Modelos de organização e gestão da atenção à saúde: redes locais, regionais e nacionais”, são explorados os arranjos na diversidade territorial brasileira diante das mudanças demográficas e epidemiológicas projetadas e a modelagem de soluções integradoras horizontais e verticais. No artigo “Formação, Mercado de Trabalho e Regulação da Força de Trabalho em Saúde no Brasil”, explora-se um conjunto de temas que envolvem a evolução do mercado de trabalho em saúde e desenvolvimento social, a formação e qualificação para o trabalho em saúde e profissões e regulação profissional. E, finalmente, no capítulo “Participação e controle social” analisa-se a participação social institucionalizada em conselhos e conferências de Saúde ao longo dos 22 anos de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS).

O volume 4, **Estrutura do Financiamento e do Gasto Setorial**, apresenta artigos que abordam os problemas e perspectivas do financiamento da Saúde no Brasil, bem como as estruturas do financiamento e do gasto setorial, o papel do financiamento público e privado na prestação dos serviços de saúde, suas repercussões sobre a oferta de serviços e os modos de pagamento e compra de serviços.

O Volume 5 **Desenvolvimento Produtivo e Complexo da Saúde**, é composto de cinco artigos: “A Dinâmica de Inovação e a Perspectiva do CEIS para a Sustentabilidade Estrutural do Sistema de Saúde Brasileiro”; “Indústrias de base Química e Biotecnológica voltadas para a Saúde no Brasil: Panorama atual e Perspectivas para 2030”; “O Subsistema de base Mecânica, Eletrônica e de Materiais do Complexo Econômico Industrial da Saúde: Perspectivas para 2022/2030”; “Análise do Subsistema de Serviços em Saúde na dinâmica do Complexo Econômico-Industrial da Saúde” e “Infraestrutura Científica e Tecnológica para Apoio ao CEIS — Segmento Biofarmacêutico”.

*José Carvalho de Noronha*

# **Desenvolvimento, Estado e Políticas de Saúde**

## **Cenários Macroeconômicos no Horizonte 2022/2030**

## CENÁRIOS MACROECONÔMICOS NO HORIZONTE 2022/2030

Aloisio Teixeira  
Salvador Werneck Vianna

*“Ó homem, conhece-te a ti mesmo e conhecerás os deuses e o universo” (Inscrição no Oráculo de Delfos, atribuída aos Sete Sábios da Grécia — 650 a.C.-550 a.C.)*

### 1 | INTRODUÇÃO

— *É possível conhecer o futuro?*

As pitonisas do Oráculo de Delfos diriam que sim. E não apenas elas, mas todos os que reclamam para si os poderes da arte divinatória — das cartas de tarot aos búzios; da mitologia escandinava, em que Odin leva a cabeça do deus Mimir para Asgard nela consultar o futuro, ao I Ching, que na dinastia Shang foi usado para a adivinhação. Tudo isso revelando a complexa relação que o homem mantém com seu destino.

— *Mais precisamente: é possível prever o cenário em que estará vivendo a economia brasileira em um horizonte de 20 anos?*

Embora as duas perguntas se pareçam, há uma sutileza que as distingue. Se a primeira está contida naquilo que podemos considerar como o domínio dos deuses ou da sorte e pode ser vista como a monótona repetição dos ciclos da natureza ou como o resultado de fenômenos que fogem ao controle dos homens, a segunda merece uma reflexão mais rigorosa.

O presente texto não pretende responder a essa pergunta. Na verdade ele integra um trabalho mais amplo, destinado à discussão das condições que o sistema de saúde brasileiro viverá na quarta década do Século XXI, sendo seu objetivo tão somente desenhar cenários macroeconômicos possíveis em um horizonte de 20 anos. Como parte desse trabalho, deverá, portanto, criar uma moldura descritiva do desempenho



das variáveis macroeconômicas, de modo a permitir a visualização das alternativas que estarão colocadas para o sistema nacional de saúde, em termos de limites e possibilidades, e que condicionarão tanto seu desenvolvimento quanto a elaboração de políticas públicas para o setor.

Para atingir seus objetivos, o trajeto a ser percorrido será o seguinte:

1. Resumo do quadro macroeconômico atual e dos principais pontos de vista presentes no debate sobre a economia brasileira.
2. Discussão sobre conceito e a método presentes em estudos prospectivos; limites ao uso de cenários para previsão do quadro macroeconômico.
3. Levantamento bibliográfico e resenha dos principais trabalhos prospectivos recentes.
4. Definição das variáveis a serem utilizadas na construção dos cenários.
5. Breve descrição dos cenários alternativos no horizonte de 20 anos.

## 2 | CENÁRIO MACROECONÔMICO ATUAL: BREVE DESCRIÇÃO

A história econômica brasileira do Século XX reúne diversos exemplos de como a condução da política macroeconômica pode condicionar a trajetória de desenvolvimento, bem como as flutuações do produto, da renda e dos preços. Por isso, uma breve descrição do cenário macroeconômico vigente no país nos dias de hoje torna-se necessária: ela constitui o ponto de partida para o desenho dos cenários futuros.

Para dar conta dessa descrição, ainda que de modo extremamente simplificado, a evolução da economia brasileira será dividida em dois períodos: o que vai de 1930 a 1980, de acelerado crescimento; o que transcorre entre 1980 e 2009, de lento crescimento (ou mesmo semiestagnação).

### 2.1 | Cinquenta Anos de Intenso Crescimento Econômico

A economia brasileira percorreu no meio século compreendido entre 1930 e 1980, uma trajetória de crescimento econômico singular no conjunto dos países da periferia do capitalismo mundial. Ao fim desse longo período, a renda por habitante havia aumentado cerca de sete vezes em relação ao nível prevalecente em 1930.

Evidentemente, tal trajetória não se deu de maneira linear<sup>1</sup>; também aqui de modo simplificado, três grandes etapas podem ser identificadas:

1. Os anos que transcorrem entre 1930 e 1950, que representaram a fase inicial da criação das forças produtivas especificamente capitalistas e da constituição do modo de produção especificamente capitalista no país; é um período de “industrialização restringida”, pois os segmentos que compõem o setor de bens de capital ainda não se faziam presentes. Corresponde, na linguagem convencional, a uma etapa de transição entre um modelo “primário-exportador” e outro, cujo centro dinâmico passou a ser a indústria.
2. A segunda etapa (1950-1963), que se caracterizou pela implantação da indústria de bens de consumo duráveis e dos bens de capital a ela acoplados, sob liderança das grandes corporações multinacionais e forte presença do Estado na produção de insumos básicos e no planejamento econômico.
3. A terceira etapa, inscrita entre 1964 e 1980, que foi marcada pelo chamado “milagre econômico”<sup>2</sup> e pela implantação de importantes setores industriais e de insumos básicos, com a execução do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Para além das altas taxas de crescimento desses 50 anos, há importantes diferenças, no que tange à política macroeconômica, entre os processos de desenvolvimento verificados na segunda e na terceira etapas. Grosso modo, pode-se dizer que o início da década de 1960 marcou o esgotamento de um processo de crescimento econômico, no qual não foi necessária a ação de instrumentos efetivos de gestão macroeconômica. Até então, a única política macroeconômica efetivamente mobilizada em prol do desenvolvimento havia sido a cambial; outras políticas, como a monetária e a fiscal, possuíam papel praticamente irrelevante. Isto era reflexo, fundamentalmente, do atraso do capitalismo brasileiro, no qual estavam ausentes algumas instituições-chave, como banco central e mercados de capitais efetivamente constituídos, bem como da fragilidade fiscal do Estado brasileiro, manifesta nos impostos de má qualidade e em uma carga tributária baixíssima, vis à vis as necessidades

---

1 Não cabe, tendo em vista o propósito desse texto, maiores considerações sobre as transformações do regime político do país. Não se deve esquecer, entretanto, que o país viveu sob dois regimes autoritários (1930-1945 e 1964-1985) e, entre eles, um *intermezzo* democrático, sob a vigência da Carta Constitucional de 1946. Também não se pode esquecer que o quadro internacional e que alguns dos fatores determinantes para o desenvolvimento das forças produtivas variaram intensamente no período.

2 Em 1973, registrou-se a mais alta taxa de variação real do PIB brasileiro (13,9%); a média de crescimento anual, entre 1967 e 1973, foi da ordem de 10 por cento.

existentes; tais características eram uma herança do modelo anterior, usualmente chamado “primário-exportador”. As resultantes macroeconômicas desse modelo de crescimento foram os fortes desequilíbrios associados a problemas inflacionários e de balanço de pagamentos, característicos do final dos anos 1950.

Já a terceira etapa se deu, em contrapartida, sob a égide de profundas reformas, nos planos macro e microeconômico, levadas a termo nos primeiros anos do regime militar instaurado em 1964 e que tiveram como ponto de partida o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), implementado no período 1964-1966. As reformas financeira, fiscal e tributária, entre outras, concretizadas em tão curto espaço de tempo, graças ao contexto autoritário então vigente, dotaram o Estado brasileiro de um vasto e até então inédito instrumental de gestão macroeconômica, que foi mobilizado para promover o crescimento acelerado.

O esgotamento desse modelo deu-se em função das sucessivas crises internacionais (crise monetária e ruptura do sistema de Bretton Woods, choques do petróleo e choque dos juros norte-americanos) que, ao final da década de 1970, solaparam a economia brasileira, dada sua exposição excessiva ao endividamento externo, aprofundada durante o governo Geisel, no âmbito do II PND, e afastaram da rota da periferia o investimento das corporações multinacionais, que exerciam a liderança dinâmica na estrutura produtiva do país. Estas são as raízes da severa crise por que passaria o país em sua década perdida, na qual ocorreram duas moratórias, estagnação econômica e um processo de alta inflação crônica.

Não se pode deixar de formular, nessa altura, a seguinte conjectura: das três etapas consideradas, e descartando-se a primeira (1930-1950), identificada como de transição para o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil, em uma delas, qual seja, 1950-1963, prevaleceu uma estratégia de desenvolvimento baseada em crescimento acelerado e transformação da estrutura produtiva, sem gestão macroeconômica, mas com democracia política; na outra, entre 1964 e 1980, a estratégia anterior aprofundou-se com a criação dos instrumentos de política macroeconômica, porém num contexto autoritário.

## 2.2 | Três Décadas de Lento Crescimento: 1980-2009

Finda essa longa trajetória de crescimento, inicia-se uma fase que, em oposição à anterior, correspondeu a 30 anos de lento crescimento (ou mesmo, em alguns momentos, de semiestagnação). Para fins de análise, serão considerados, nessa trajetória recente, dois subperíodos:

- 1º) 1980-1994, marcado pela transição democrática e pela estagnação econômica associada à crise do modelo anterior;

2º) pós-1994, caracterizado pela implementação de novo regime macroeconômico e por baixo crescimento econômico.

Em mais detalhes, o primeiro período caracterizou-se pela recondução, lenta e gradual, do Brasil à democracia e por graves desequilíbrios macroeconômicos — como elevada aceleração inflacionária e crescente fragilização do Estado brasileiro, do ponto de vista externo (endividamento) e interno (fiscal e financeiro) — decorrentes do esgotamento do modelo anterior.

O segundo período — cujo marco zero é a implementação do Plano Real, em 1994, quando já havia sido concluída a bem-sucedida recondução política do país para a democracia — caracteriza-se pela ampliação do alcance dos instrumentos de política macroeconômica, permitida pelas condições de “normalidade”, decorrentes do sucesso da estratégia de estabilização de preços. Desde então, esse instrumental passa a ser mobilizado na busca quase exclusiva da estabilidade de preços, identificada como condição primordial para o desenvolvimento.

A estabilização dos preços pós-1994, contudo, embora importante, não conseguiu devolver ao país o ritmo de crescimento característico do período 1950-1980. Em mais detalhes, pode-se constatar que o período 1950-1980 caracterizou-se por um crescimento médio da ordem de 7,4% ao ano, enquanto no período 1981-2009, a taxa média de crescimento do PIB atinge somente pouco mais de um terço desse valor (2,4% ao ano). Mesmo considerando o subperíodo 2004-2009, a taxa média de crescimento econômico (4,0% ao ano) ainda é baixa para um país que aspira atingir a condição de nação desenvolvida.

Essas constatações expressam um fato fundamental por suas implicações quanto aos limites da atual política econômica: a economia brasileira evoluiu sob um regime de alto crescimento entre 1950 e 1980, abrangendo os períodos do Plano de Metas (1951-1961), do “milagre econômico” (1967-1973) e do II PND (1975-1979), enquanto, a partir dos anos 1980, desviou-se dessa trajetória de expansão acelerada, passando a operar sob um regime de baixo crescimento, mesmo após controlar a inflação.

Embora as causas para o ingresso nessa trajetória de baixo crescimento não possam ser atribuídas apenas ao atual modelo econômico, não há como escapar à conclusão de que o mesmo vem-se mostrando incapaz de elevar a taxa média de crescimento da economia brasileira. Em outros termos, apesar de determinadas restrições estruturais terem sido equacionadas e superadas no período pós-estabilização de preços, a economia brasileira atual mostra-se ainda incapaz de gerar elevadas e sustentadas taxas de crescimento econômico, condição necessária para a promoção do desenvolvimento.

### 3 | A POLÍTICA ECONÔMICA E O DEBATE ATUAL

O regime de política econômica atualmente vigente no Brasil alicerça-se em três pressupostos básicos:

- regime de metas de inflação (RMI);
- sistema de câmbio flutuante;
- política fiscal baseada na obtenção de metas de superávit primário.

Esse regime, que vigora desde o ano de 1999, distingue-se pela proeminência concedida à estabilidade de preços. Consequentemente, a obtenção de elevadas taxas de crescimento econômico e de expansão do emprego tem sido relegada a segundo plano, uma vez que não integram os objetivos explícitos da política monetária. Sempre que há conflito entre o controle da inflação e o crescimento econômico, opta-se pela estabilidade de preços em detrimento do crescimento, sob a alegação, jamais confirmada, de que o produto potencial ou de longo prazo não será comprometido por essa decisão. Contrariamente a essa crença, avança-se aqui a hipótese de que o atual regime de política econômica constitui um entrave ao desenvolvimento socioeconômico do país. As principais características e implicações desse regime para a economia brasileira devem, portanto, ser discutidas, uma vez que se constituem em ponto essencial para o desenho dos cenários futuros.

Uma ideia-chave, implícita no regime de política econômica vigente, é que, uma vez alcançada a estabilidade de preços, o crescimento econômico sustentado será necessariamente sua resultante macroeconômica. Pressupõe-se que políticas monetárias restritivas, com taxas elevadas de juros, teriam efeitos reais significativos apenas a curto prazo, não afetando a trajetória de crescimento a longo prazo do produto potencial. Os proponentes da atual política econômica justificam a ênfase concedida à estabilidade de preços com base em um suposto consenso, contrário ao uso discricionário dos instrumentos de política econômica — particularmente a política monetária — com intuito de reduzir o desemprego, como propõe a tradição macroeconômica de inspiração keynesiana.

De fato, é amplamente difundida a crença de que reduzidos níveis de inflação são condição para a sustentabilidade do crescimento econômico. De acordo com essa crença, a estabilidade de preços é promotora do bem-estar social e deve, por isso, ser perseguida. No caso brasileiro, o fato de o país ter experimentado um longo período de alta inflação crônica contribui para a aceitação, quase que incondicional, dessa concepção por boa parte da academia, dos formadores de opinião e do público em geral. Em consequência, pouca atenção tem sido dada aos custos derivados da manutenção da estabilidade de preços decorrentes de uma política monetária conservadora. São, no entanto, exatamente as consequências dessa política que devem ser discutidas.

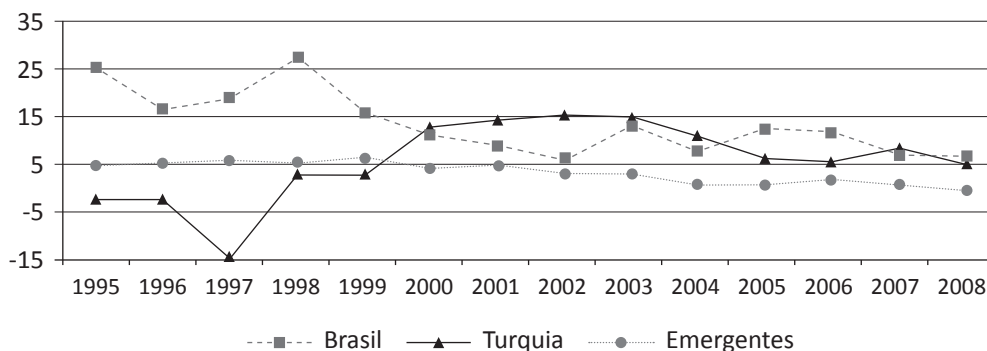
De fato, a política monetária tem sido caracterizada por um excesso de rigidez. No Gráfico 1, encontram-se as taxas básicas de juros reais observadas no país, nas economias emergentes e na Turquia, que disputa com o Brasil o primeiro lugar no ranking das maiores taxas de juros do mundo. No período de 1995 a 2008, a taxa de juros real no Brasil foi, sistemática e consideravelmente, superior à prevalecente nos países emergentes (incluindo o Brasil). À exceção dos anos de 2001 e 2002, os juros no país foram absurdamente maiores do que os verificados no grupo dos emergentes. Entre os anos de 1995 e 2008, a taxa de juros média no Brasil foi bastante superior à taxa média da Turquia.

Considerando suas consequências negativas, pode-se afirmar que a rigidez monetária é uma das razões — ainda que não a única — para o fraco desempenho da economia brasileira entre 1995 e 2008. O PIB real cresceu abaixo de 6% em todos esses anos, ficando acima de 5% em apenas três ocasiões: 2004, 2007 e 2008. Tal resultado revela-se ainda pior quando comparado com os demais países emergentes que têm crescido a taxas superiores e de forma sustentável (ver Gráfico 2).

A taxa de câmbio, por sua vez, também tende a se reduzir, em resposta a um aumento na taxa Selic<sup>3</sup>. O elevado diferencial entre a taxa de juros doméstica e a praticada no exterior contribui para o expressivo processo de valorização do real, verificado a partir de 2003. Assim, o real é uma das moedas que mais se valorizou recentemente: no ano de 2008, a taxa de câmbio média aproximou-se do valor verificado em 1999 (ver Gráfico 3).

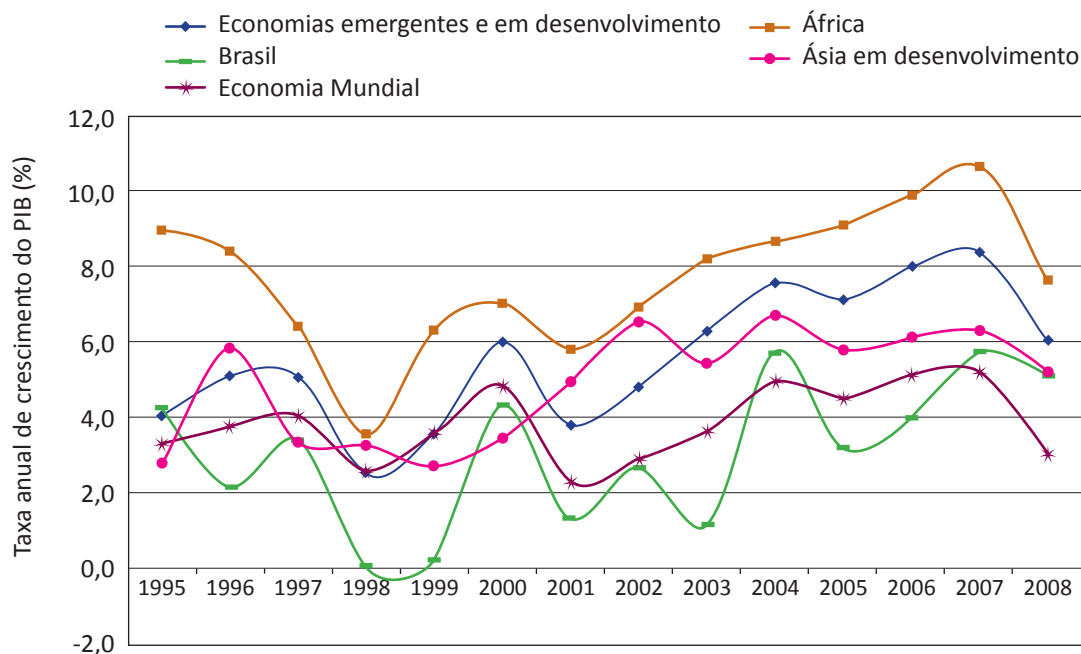
Essa valorização cambial é temerária por desestimular exportações e estimular importações — o que, de um lado, contribui para limitar o crescimento do PIB e, por outro, torna o financiamento do balanço de pagamentos dependente da entrada de capitais, sempre a curto prazo, de caráter especulativo e essencialmente voláteis.

**Gráfico 01.** Taxa Básica de Juros (% a.a.) – Brasil, Turquia e Países Emergentes (1995–2008)



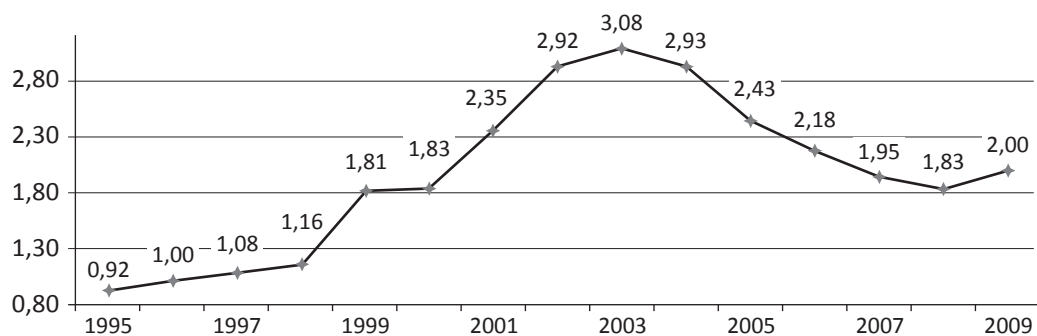
Fonte: World Economic Outlook e International Financial Stastictics.

3 Selic é a sigla que designa o Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.

**Gráfico 02.** Taxas de crescimento econômico comparadas (1995-2008)

Fonte: World Economic Outlook – FMI (2009).

Nota: Séries suavizadas.

**Gráfico 03.** Taxas de Cambio Média – Brasil (1995-2009)

Fonte: Banco Central do Brasil.

Finalmente, a evolução das contas públicas tem sido fortemente influenciada pela política monetária. É inequívoco o impacto negativo da política monetária sobre as contas públicas: a despeito da obtenção de superávits primários robustos, da ordem de 4,0% do PIB em média, verificaram-se déficits nominais entre



1,5% e 5,8% do PIB, entre os anos de 1999 e 2009. Ou seja, a despesa com o pagamento de juros da dívida pública foi, sistemática e consideravelmente, superior aos superávits verificados nas contas primárias do setor público. É nesse sentido que tem ocorrido uma dominância monetária: a política monetária tem impactado fortemente e de maneira negativa as contas públicas.

A dominância monetária é exacerbada por uma peculiaridade da dívida pública brasileira: a existência de títulos indexados à taxa básica de juros. As Letras Financeiras do Tesouro Nacional (LFT) são títulos pós-fixados que evoluem de acordo com a taxa Selic. Como as LFT constituem parcela relevante do estoque da dívida pública mobiliária federal interna — até ultrapassando a metade do total como, por exemplo, em dezembro de 2005, quando alcançou 52,0% — a manutenção da taxa Selic em níveis muitos elevados resulta em um custo financeiro igualmente alto: a despesa com o pagamento de juros da dívida pública foi, em média, superior a 7% do PIB, no período de 1995 a 2008, tendo alcançado o pico de 9,4%, em 2003 (ver Tabela 1).

Os desdobramentos deste regime macroeconômico para o dinamismo da economia brasileira podem ser apreendidos, para o período 1995-2008, pelo baixo desempenho relativo da economia brasileira *vis à vis* à economia mundial. Ilustrativamente, as taxas de crescimento do país superaram a média mundial somente em 2004 e 2008. Além disso, quando comparada à africana, por exemplo, a economia brasileira também apresentou baixo desempenho econômico, superando o crescimento deste grupo de países apenas no ano de 2000. O cenário torna-se mais grave quando o Brasil é comparado com o conjunto das economias em desenvolvimento e, em especial, com a Ásia em desenvolvimento: ao longo de todo o período, o país cresceu a taxas sistematicamente menores que aquelas verificadas para os dois conjuntos de economias. Do exposto, não há como recusar a afirmativa anterior quanto ao papel desempenhado pelo atual regime de política econômica: ele é um dos principais fatores para explicar o fraco desempenho macroeconômico apresentado pelo país.



**Tabela 01.** Indicadores Seleccionados das Contas Públicas (% do PIB), Brasil, 1995–2008

Ano	Superávit Primário	Despesa de Juros	Déficit Nominal
1995	-0,3	6,8	6,5
1996	-0,1	5,7	5,8
1997	-0,9	5,0	5,9
1998	0,0	7,5	7,5
1999	3,3	9,1	5,8
2000	3,5	7,1	3,6
2001	3,7	7,2	3,5
2002	4,0	8,3	4,3
2003	4,3	9,4	5,1
2004	4,2	6,6	2,4
2005	4,4	7,3	3,0
2006	3,9	6,9	3,0
2007	4,0	6,2	2,2
2008	4,1	5,6	1,5

Fonte: Banco Central do Brasil.

Cabe, no entanto, um reparo: para um observador atento, houve nuances na condução da política econômica, que permitem identificar novos elementos na gestão macroeconômica, em particular após o espocar da grande crise econômica internacional, cujos efeitos se fizeram sentir de maneira mais aguda em 2008. A observação desses elementos está a sugerir o fato de que uma tentativa de reorientação do regime, em moldes mais compatíveis com uma perspectiva de crescimento econômico e promoção do emprego, está em curso. O exemplo mais claro foi o uso da política fiscal — tanto pela manutenção e ampliação dos níveis de gasto público, quanto pela utilização de incentivos tributários na produção e consumo de bens de consumo duráveis — como ferramenta anticíclica para atenuar os efeitos da crise. Vale também destacar que, ainda no governo anterior (2003-2010), tentou-se (com pouco êxito) impor algum controle à saída de capitais através da majoração da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com o objetivo de se reduzir a volatilidade cambial.

Já no atual governo, há pelo menos três novos aspectos que confirmam a ideia de que está em curso uma inflexão na política macroeconômica, em particular em relação à política monetária implementada pelo Banco Central: uma melhor coordenação entre as autoridades monetárias e outros ministérios econômicos,

especialmente o Ministério da Fazenda; o uso de outros mecanismos de controle monetário, como as chamadas “medidas macroprudenciais”, concernentes ao controle do crédito e do compulsório bancário; e o fato, evidenciado nas últimas decisões e nas atas das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom), de que objetivos vinculados à economia real, como sustentação dos níveis de produto e emprego, vêm sendo levados em conta, em paralelo ao controle da inflação.

É interessante destacar que o discurso oficial confirma essa hipótese. Em evento realizado em fins de 2011, no BNDES, o secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, afirmou que “a estratégia de desenvolvimento do Brasil baseou-se em três fatores estruturais: aumento das exportações de *commodities*; bônus demográfico, que propiciou o crescimento da população economicamente ativa; e democracia, com a consequente redução da incerteza jurisdicional”.

Tal abordagem é reforçada em Serrano & Summa (2011), para quem “a interação entre *grandes* mudanças nas *condições externas* com as quais a economia brasileira se defrontava (desde 2003) e *pequenas* mudanças na orientação da política econômica doméstica explica a melhora no controle inflacionário, a recuperação das taxas de crescimento do PIB e a melhora na distribuição de renda e pobreza da segunda metade da década passada”.

Sem embargo, é preciso ter claro que uma readequação nos rumos da política macroeconômica tem de necessariamente ser pactuada e implementada de maneira gradual, além de permanentemente discutida pela sociedade, que não aceitará aventuras que ponham em risco a estabilidade de preços, considerada uma das mais relevantes conquistas recentes da sociedade brasileira.

É inegável que o Plano Real, lançado em 1994, foi bem-sucedido no combate ao regime de inflação alta e crônica. Falta, porém, uma etapa do processo de estabilização, que incorpore uma flexibilização *responsável* da política monetária, que não ameace a estabilidade de preços e valha-se de instrumentos auxiliares de controle da inflação. Poderemos assim caminhar para patamares de taxa básica de juros mais próximos aos verificados no resto do mundo — sem o que a economia brasileira continuará a depender de ventos internacionais favoráveis para aliviar sua restrição externa.

É fundamental, portanto, que se aprofunde a reflexão e o debate em torno de uma agenda de pesquisa que dê subsídios à definição de um regime macroeconômico comprometido com mudanças estruturais. Esse regime deve contemplar uma efetiva coordenação entre as políticas monetária, financeira, cambial e fiscal, e fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento que priorize o pleno emprego e a obtenção de elevadas taxas de crescimento, consistentes com a robustez do balanço de pagamentos e com a estabilidade de preços.

## 4 | ESTUDOS PROSPECTIVOS

Estudos prospectivos voltados para a construção de cenários têm sido uma ferramenta largamente utilizada para o planejamento estratégico, tanto por parte de empresas quanto por governos, na tentativa de prever riscos e dotar o processo decisório de bases conceituais mais sólidas.

As condições em que o mundo emergiu da II Guerra Mundial, com a derrota do nazi-fascismo e o papel desempenhado pela União Soviética, levaram vários países capitalistas do Ocidente a adotar modelos de planejamento (global ou setorial), o mais conspícuo exemplo sendo o da França. Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos, a *Rand Corporation* desenvolveu, desde então, técnicas para aplicação desse instrumento em empresas, elaborando a primeira metodologia de construção de cenários.

Foi, no entanto, em 1967, com a publicação de *The year 2000*, de autoria de Hermann Kahn<sup>4</sup> e Anthony J. Wiener, que os estudos prospectivos ganharam notoriedade, ainda que associados à ideia de  *futurologia*. Em seu livro, Kahn e Wiener fazem previsões de como seria o mundo na virada para o Século XXI<sup>5</sup>. Alguns exemplos das estimativas ali apresentadas são significativos: em dólares de 1965, os Estados Unidos deveriam ter chegado ao ano 2.000 com um PNB *per capita* variando entre US 4.760 e US\$ 12.420; e o PNB *per capita* do Brasil deveria estar situado entre US\$ 117 e US\$ 950, dependendo, em cada caso, da taxa de crescimento econômico. Para os leitores brasileiros, o ponto mais crítico dessas previsões era a afirmação de que o Brasil levaria 130 anos para atingir o patamar de PNB *per capita* da população norte-americana<sup>6</sup>.

O exemplo é curioso porque essas previsões foram feitas em período anterior à década de 1970, quando se sucederam os choques do petróleo, a crise monetária internacional e a ruptura do sistema de Bretton Woods — e também anterior a imensa turbulência que o sistema mundial enfrentou nos anos 80 e 90 do século passado. Pois bem: mesmo assim, o PIB *per capita* do Brasil, em 2001, era de US\$ 3.186,10 (em dólares correntes), valor esse que atingiu a marca de US\$ 10.813,98 em 2010. Também os Estados Unidos chegaram à virada do século com um PNB *per capita* da ordem de US\$ 34 mil<sup>7</sup>.

---

4 Kahn trabalhou, após a II Guerra Mundial, na *Rand Corporation*, de onde saiu, em 1961, para fundar o *Hudson Institute*, que dirigiu até sua morte, em 1983.

5 A edição brasileira foi prefaciada por Roberto Campos, que afirmou ter ficado deprimido com as previsões ali apresentadas. Kahn, H e Wiener, A.J.: *O ano 2000: uma estrutura para especulação sobre os próximos trinta e três anos*, SP: Melhoramentos/USP, 1968.

6 Os autores consideravam constante a taxa de crescimento populacional do país, que era, na ocasião, superior a 3% ao ano.

7 Mesmo levando em conta a diferença entre PIB e PNB (este último inclui a renda líquida do exterior) e a evolução do valor do dólar no período, as previsões do *Hudson Institute* ficaram muito aquém da realidade.

Vale lembrar ainda que, pouco depois (1972), foi divulgado pelo Clube de Roma o estudo intitulado *Os limites do crescimento*, que apresentava cenários para a economia mundial e o meio ambiente, concluindo que o planeta não suportaria a pressão gerada pelo crescimento sobre os recursos naturais e o meio ambiente<sup>8</sup>.

O aparente fracasso dos modelos de previsão, no entanto, não desanimou os construtores de cenários. Ao contrário, eles refinaram suas técnicas e diversificaram sua metodologia. Apenas à guisa de exemplo, poderíamos apontar alguns dos principais modelos de construção de cenários em uso atualmente:

- Global Link Network (GBN) e Peter Schwartz<sup>9</sup> (1988), que o desenvolvem em oito etapas:
  - identificação da questão principal;
  - identificação dos fatores-chave (microambiente);
  - identificação das forças motrizes (macroambiente);
  - ranking das incertezas críticas;
  - definição da lógica dos cenários;
  - descrição dos cenários;
  - seleção de indicadores e sinalizadores principais;
  - análise das implicações e opções.
- Porter<sup>10</sup> (1992), que o organiza em sete etapas:
  - estabelecimento dos propósitos do estudo, amplitude e ambiente temporal;
  - análise da estrutura industrial;
  - definição das fontes de incertezas;
  - determinação dos cenários;
  - consistência dos cenários;

---

8 Esse estudo foi elaborado por uma equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT), coordenada por Dana Meadows, por encomenda do Clube de Roma. O Clube de Roma, fundado em 1968, pelo empresário italiano Aurélio Peccei e pelo cientista escocês Alexandre King, existe até hoje.

9 Peter Schwatz é especialista em estudos prospectivos e construção de cenários, sendo um dos fundadores da *Global Business Network* (GNT).

10 Michael Porter é professor *Harvard Business School*.

- análise das estratégias dos concorrentes;
- elaboração de estratégias competitivas
- Michel Godet<sup>11</sup> (1993), estruturado em seis etapas:
  - delimitação do sistema e do ambiente;
  - análise estrutural do sistema e do ambiente e análise retrospectiva do ambiente e da situação existente;
  - seleção dos condicionantes do futuro;
  - geração de cenários alternativos;
  - testes de consistência;
  - estabelecimento de planos e estratégias e de mecanismos de monitoramento.
- Grumbach<sup>12</sup> (1997), que o divide em três fases:
  - conhecimento do problema;
  - construção e identificação de variáveis alternativas;
  - avaliação e interpretação das variáveis alternativas existentes para a tomada de decisão.

## 4.1 | Estudos Prospectivos Recentes

Também no Brasil, o impacto causado pelo livro de Kahn e Wiener foi grande, tendo sido o Professor Mario Henrique Simonsen o primeiro a publicar, em 1969, uma resposta em que apontava para cenários mais otimistas, baseados na adoção de taxas de crescimento mais vigorosas e de menores taxas de crescimento populacional.

Ainda que não se possa dizer que a iniciativa do Professor Mario Henrique tenha inaugurado uma tendência de estudos prospectivos e construção de cenários, o fato é que inúmeros são os trabalhos produzidos desde então, seja voltados para o ambiente macroeconômico, seja para estudos setoriais ou regionais, seja para o planejamento estratégico de empresas. O próprio Simonsen retornou ao tema, pouco depois, publicando novo estudo (SIMONSEN, 1975).

---

11 Michel Godet é professor do *Conservatoire National des Arts e Métiers* de Paris.

12 Raul Grumbach é brasileiro, consultor de empresas e especialista em cenários prospectivos.

Considerando apenas os que foram publicados em período recente, podem-se destacar o Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal 2012-2015 (BRASIL, MPOG, 2011) e Brasil 2022 (BRASIL. SAE, 2010), além de trabalhos de autores como Giambiagi e Porto (2011), Cardoso Júnior (2010), Werneck Vianna (2009), Giambiagi e Barros (2009), Giambiagi e Pinheiro (2006), Porto (2005) e Velloso (2005).

Deve-se observar que esses trabalhos não só adotam metodologias diversas, como poucos deles possuem uma visão crítica dos limites e das possibilidades da técnica de construção de cenários prospectivos; alguns deles apresentam projeções numéricas sem detalhar o método que seguiram para alcançá-las e outros não apresentam nenhuma projeção numérica, limitando-se a realizar uma discussão mais conceitual sobre o desenvolvimento em longo prazo.

Preliminarmente, pode-se afirmar que a discussão mais interessante sobre os limites e possibilidades da técnica de cenários prospectivos é feita pelo Professor Mário Henrique Simonsen; em seu livro, ademais, ele faz estimativas com números e defende seus pontos de vista relacionados a questões de ajuste fiscal, eficiência de gastos etc.

Fabio Giambiagi, Octávio de Barros, Claudio Porto e Antonio Palocci (este último em sua intervenção no XVII Fórum Nacional) também consideram as restrições à técnica de cenários, mas defendem sua importância; todos eles apresentam estimativas com números concretos, vinculadas à defesa de políticas econômicas ortodoxas. Porto e Giambiagi constroem cenários baseados em diferentes hipóteses para o desempenho da economia a longo prazo (cenário otimista, cenário pessimista e cenário intermediário). O Plano Plurianual e o Plano Brasil 2022 da Secretaria de Assuntos Estratégicos apresentam uma visão otimista do futuro, mas não há neles nenhum detalhamento da metodologia adotada nem dos limites dessas estimativas. Quanto aos trabalhos consultados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pode-se observar que não visam a construção de cenários prospectivos nem apresentam estimativas numéricas para o desempenho futuro da economia; a discussão que realizam é sobre os limites e desafios estruturais ao desenvolvimento econômico do país.

Algumas observações adicionais podem ser feitas, a partir da leitura desses textos. Há algumas questões recorrentes, relacionadas a temas das políticas macroeconômicas em curso. Grande parte da literatura reconhece os avanços em termos de estabilidade de preços, redução da desigualdade de renda, fortalecimento do mercado interno e redução da vulnerabilidade externa como fatores favoráveis às possibilidades futuras de desenvolvimento. Por outro lado, há uma “agenda inconclusa”, frequentemente sugerida, que gira em torno da necessidade do equilíbrio fiscal e do aumento da poupança doméstica como elementos fundamentais para que uma trajetória de desenvolvimento seja de fato alcançada.

Delfim Netto, por exemplo, afirma que “a única fórmula possível para que a ‘agenda fiscal’ dê sua contribuição decisiva para a política econômica de aceleração do desenvolvimento econômico e social atinja (digamos em 2018) uma relação carga tributária/PIB de 30% será o compromisso do poder incumbente eleito em 2010 de realizar um longo, paciente, responsável e cuidadoso programa de: controle do aumento das despesas do seu custeio propriamente dito; aumento do controle e da eficácia das políticas sociais financiadas com as transferências e rápida melhoria qualitativa de toda a administração pública” (BARROS & GIAMBIAGI, 2009).

Assim, apesar da contínua geração de superávits primários durante a última década, alguns autores consideram que o país não poupou como deveria, mesmo durante o chamado “ciclo dourado”. A má qualidade e o excesso do gasto público seriam então os grandes responsáveis pela baixa poupança doméstica, que por sua vez, aparece como o grande entrave para o crescimento.

Sobre este ponto, Octávio de Barros e Fabio Giambiagi argumentam que “a baixa taxa de poupança doméstica (cerca de 17% do PIB) segue sendo o maior entrave ao crescimento sustentado brasileiro, criando limites à expansão da taxa de investimento. Este é o grande desafio macroeconômico do país: como viabilizar a ampliação da taxa de investimento para algo entre 22% e 24% do PIB, idealmente, nos próximos anos” (BARROS & GIAMBIAGI, 2009).

Seguindo a mesma argumentação, Antonio Palocci, em sua intervenção no XVII Fórum Nacional, defende que um ajuste fiscal limitado a um governo de quatro anos é estratégia insuficiente para se construir um cenário de longo prazo mais favorável em termos de desenvolvimento econômico. Para tanto, o esforço fiscal seria necessário por, pelo menos, mais uma década (VELLOSO, 2005).

Giambiagi & Pinheiro (2006), por sua vez, através da simulação de mudanças consideradas prioritárias nas contas públicas, traçam um cenário para 2015 centrado na diminuição da razão dívida/PIB para um patamar consistente com padrões internacionais, afirmando que é viável adotar um esquema fiscal de médio e longo prazo que atinja os objetivos propostos.

Ao contrário dessa visão, no entanto, parte da literatura assinala a importância de um novo paradigma fiscal que reverta em definitivo a política de geração de superávit fiscal e recupere o papel do Estado como indutor do desenvolvimento. Os trabalhos consultados do IPEA, por exemplo, questionam o uso dos juros elevados como instrumento único de combate à inflação e advogam a necessidade de uma articulação entre as políticas macroeconômicas que as vincule, também, ao objetivo do desenvolvimento econômico e não apenas ao de estabilidade de preços. Apesar de não construírem cenários prospectivos com estimativas numéricas, estes trabalhos enfrentam a discussão em torno dos limites e desafios estruturais ao desenvolvimento (IPEA, 2010).



Com relação a projeções econômicas com estimativas numéricas a longo prazo, alguns autores trabalham com a técnica de construção de cenários alternativos diversos, em geral um cenário otimista, um pessimista e um ou mais cenários intermediários (PORTO, 2007; GIAMBIAGI & PORTO, 2011). Os limites dessas estimativas, em termos de subjetivismo, risco e incerteza, não são ignorados, mas considera-se que, apesar deles, é possível reduzir a percepção a respeito do futuro e melhorar a qualidade de decisões estratégicas, tornando-as mais controláveis ou avaliáveis. Segundo esses autores, busca-se escapar do determinismo e “estabelecer uma sucessão lógica de eventos, de sorte que, partindo-se do presente (ou de uma dada situação), se visualize como se poderá chegar passo a passo a uma situação futura” (PORTO, 2007).

Seguindo essa técnica, Giambiagi & Porto (2011) constroem quatro cenários de longo prazo para o Brasil, incluindo estimativas para o crescimento e para as taxas de poupança e de investimento. As diferenças entre os cenários envolvem distintas condições sobre a inserção econômica do país no contexto global e sobre o peso do Estado na economia, por serem considerados os dois fatores mais relevantes na definição dos rumos possíveis para o país.

A necessidade de planejamento econômico no âmbito do governo federal também coloca a análise prospectiva como tema de documentos oficiais do governo, como o Plano Plurianual (PPA) e estudos da Secretaria de Planejamento Estratégico (SAE). Pode-se considerar que o ar otimista em torno de seus cenários futuros está ligado ao comprometimento com as políticas de desenvolvimento econômico que estão sendo levadas a cabo. A “visão de futuro” do PPA, por exemplo, é embasada a partir “das decisões soberanas que hoje podemos tomar” e da existência um governo comprometido com o “desenvolvimento econômico e social, orientado, antes de tudo, pela inclusão social” (PPA, 2011). O estudo da SAE sobre projeções para o Brasil em 2022, por sua vez, indica “um país em acelerado desenvolvimento sustentável” e afirma que “o Brasil será um Estado ainda mais soberano e cada vez mais democrático; uma sociedade mais justa e progressista” (SAE, 2010). São definidas metas para o centenário, associadas a estimativas para algumas variáveis econômicas. A metodologia e os limites dessas das estimações não são explorados, tampouco os caminhos pelos quais as metas serão atingidas.

De acordo com o estudo da SAE, “até 2022, estará plenamente consolidado o crescimento sustentável, com estabilidade da moeda e solidez das contas do Estado. A dívida pública estará próxima de 25% do PIB, a dívida externa líquida será negativa, como já é hoje, e um grande desafio será aumentar a formação de capital, diversificar nossas exportações e ampliar nossa participação no comércio mundial. Haverá, em 2022, um número expressivo de empresas brasileiras com ação internacional, tanto exportadoras como investidoras, em todos os continentes e o Brasil terá alcançado a posição de quinta maior economia do mundo. (SAE, 2010)



De modo geral, pode-se dizer que a literatura sobre cenários prospectivos converge para um ponto importante: uma sociedade pode escolher seu futuro dentre diversas alternativas e essa construção não é tarefa fácil. Qualquer previsão econômica de longo prazo está sujeita a considerável margem de erro e é permeada por incerteza fundamental. Mas esse exercício não é inútil. Sua utilidade reside na indicação das condições necessárias à obtenção dos objetivos da sociedade, sempre se levando em conta que história econômica é resultado da ação dos homens, de circunstâncias políticas e de constrangimentos estruturais.

## 5 | CENÁRIOS NO HORIZONTE 2022-2030

### 5.1 | Considerações Iniciais

As técnicas de construção de cenários, mencionadas anteriormente e usualmente adotadas em estudos prospectivos, desenvolvem-se através de etapas em que os cenários aparecem como resultado. As metodologias podem variar, conforme a orientação e a percepção teórica do autor, mas é sempre de uma dada combinação de fatores que resulta a construção do cenário.

As limitações dessas técnicas são evidentes e já foram destacadas por muitos autores. Simonsen (1972), quatro décadas atrás, já mostrava o erro em que incorrem os economistas quando formulam projeções para o comportamento da economia a longo prazo, baseadas em evidências típicas a curto prazo. Rigorosamente falando, e considerando o que os economistas chamam de curto e de longo prazo, tal como os concebeu Alfred Marshall, em seu *Principles of economics*, não se pode cometer o equívoco de imaginar que uma tendência a longo prazo seja uma sequência de tendências a curto prazo; nem que, portanto, conhecendo-se as tendências que configuram uma dada conjuntura, seja possível estabelecer-se uma trajetória para o futuro a longo prazo.

O futuro é rigorosamente marcado pela incerteza — que não pode ser definida em termos probabilísticos. E essa incerteza é vivida pelos agentes econômicos de forma não necessariamente convergente e coordenada. Ao contrário, os agentes econômicos formam suas expectativas de modo diferenciado e agem de acordo com essas expectativas. Só que suas decisões (ou indecisões) acarretam custos, e, caso se frustrarem, não haverá como corrigi-las a curto prazo. O comportamento dos agentes econômicos não se coaduna, portanto, com modelos de “expectativas adaptativas”, nem, muito menos, com os de “expectativas racionais”. A incerteza, de acordo com Keynes, é uma força endógena no funcionamento do sistema capitalista e é ela a responsável pela instabilidade própria a evolução da economia.

Se observarmos a situação por que passa a economia mundial hoje — e, dentro dela, o estado em que se encontram os países centrais — pode-se facilmente concluir que os fatores de instabilidade são múltiplos, variados e de difícil previsibilidade. Mais do que isso, é difícil prever o impacto que cada um desses fatores terá nas economias da periferia, mesmo em um país com sólidos fundamentos macroeconômicos como o Brasil.

Exatamente por isso — e porque estudos prospectivos e construção de cenários devem ser utilizados como ferramentas para o planejamento e não como exercício de futurologia — foi adotado aqui o caminho inverso. O ponto de partida é a definição dos cenários — ou, mais precisamente, do cenário otimista — com o dimensionamento das variáveis relevantes; só depois é que foi estabelecida a trajetória que a economia brasileira deve percorrer para alcançá-los, em termos de decisões de política econômica e de fatos estruturais impactantes. Alternativamente ao cenário otimista, foram interpostos obstáculos (inclusive pela não-adoção de políticas adequadas) que impediriam a economia brasileira de atingir o cenário mais favorável.

A literatura consultada frisa a necessidade de mecanismos de acompanhamento e monitoramento, como instrumento indispensável para o bom uso das técnicas de estudos prospectivos e construção de cenários. Com a metodologia aqui adotada (que parte do cenário para a trajetória), mais importante ainda será o acompanhamento do desempenho das variáveis. Só assim poder-se-á garantir que fatos imprevistos, novos desenhos no quadro internacional ou fatores ligados à incerteza e à instabilidade inerentes ao capitalismo serão levados em conta e inseridos na prospecção do futuro. Só assim, essas ferramentas tornar-se-ão de fato úteis para o planejamento econômico.

## 5.2 | Variáveis Relevantes

São utilizadas as seguintes variáveis:

- PIB: valor e taxa de crescimento;
- Emprego e desemprego
- Renda *per capita*;
- Salário mínimo e rendimento médio do pessoal ocupado;
- Distribuição de renda: funcional e pessoal;
- Orçamento público e desempenho fiscal;
- Taxa de juros;

- Taxa de câmbio e balanço de pagamentos;
- Taxa de inflação.

Tais variáveis compõem o que se poderia denominar a estrutura principal de um sistema macroeconômico de um país. Representam, ainda que de maneira incompleta, as dimensões fundamentais de uma economia moderna: moeda, câmbio, salários, tributos, gasto público.

Uma questão, no entanto, deve ser pontuada. Para quase todas essas variáveis, há uma distinção, que não é irrelevante, entre suas dimensões quantitativas e qualitativas. No que diz respeito à variável produto (PIB), por exemplo, tal distinção é crucial: ainda que o crescimento econômico (dimensão quantitativa) seja algo intrinsecamente positivo e constitua, portanto, um objetivo a ser buscado, sua mera consecução não garante à sociedade a realização de um objetivo maior, qual seja tornar-se desenvolvida (dimensão qualitativa). O exemplo brasileiro é paradigmático neste sentido: não obstante ter crescido a uma taxa anual média superior a 7% entre 1950 e 1980, ao fim daquele período a economia brasileira, ainda que dramaticamente transformada, era ainda inegavelmente marcada por forte heterogeneidade estrutural, que impedia sua inclusão no rol dos países desenvolvidos.

A política macroeconômica em um país ainda em desenvolvimento, como o Brasil, deve, então, ser conduzida de maneira a se atingir dois objetivos. O primeiro é promover o crescimento econômico e fornecer condições para que este seja sustentado; isto envolve a adoção de políticas anticíclicas para atenuar os efeitos das flutuações econômicas na produção e no emprego, sem descuidar de outros aspectos igualmente importantes, como a estabilidade de preços e a ampliação da capacidade produtiva do país.

Tão importante ou mais, no entanto, é o objetivo de se buscar o desenvolvimento. E, para atingi-lo, são necessários investimentos maciços (públicos e privados) ao longo do tempo em saúde, educação e infraestrutura, com vistas a garantir o bem-estar de toda a população e a igualdade de oportunidades — além de investimentos, também de largo vulto, em ciência e tecnologia, possam, associados a políticas industriais e agrícolas, converter-se em fatores de impulso e dinamismo para os setores produtivos. O mais importante desafio que se apresenta é, portanto, tentar conciliar esses dois objetivos de tal forma que a gestão da política macroeconômica não cerceie as possibilidades de desenvolvimento econômico e social.

Dito isto, cabe uma breve exposição sobre as principais variáveis consideradas. O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (países,

estados, cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano etc.). O PIB é um dos indicadores mais utilizados em macroeconomia com o objetivo de mensurar a atividade econômica.

Na contagem do PIB, consideram-se apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo de intermediário. Isso é feito com o intuito de evitar o problema da dupla contagem, quando valores gerados na cadeia de produção aparecem contados duas vezes na soma do PIB.

Há três maneiras de se efetuar a mensuração do PIB: pela ótica da demanda, da oferta e do rendimento.

### 5.2.1 | Ótica da demanda

Na ótica da demanda, o valor do PIB é calculado a partir das despesas efetuadas pelos diversos agentes econômicos em bens e serviços para utilização final (isto é, aqueles bens e serviços que não vão servir de consumo intermediário na produção de outros bens e serviços). Nessa ótica, o PIB corresponde à demanda interna, que inclui a despesa das famílias em bens de consumo (consumo privado, C), a despesa do governo em bens de consumo (consumo público, G), a despesa das empresas em investimento (I), tanto em bens de capital (formação bruta de capital fixo, FBCF), quanto na aquisição de matérias-primas e produtos. A demanda interna inclui tanto os bens que foram produzidos no país quanto os que foram produzidos externamente (bens importados, M), e que, portanto, não devem ser incluídos no PIB. Por outro lado, há bens que devem ser incluídos no PIB, mas que são demandados externamente (as exportações, X), e que por isso não estão incluídos na procura interna. Assim, na ótica da demanda o PIB é calculado a partir da soma de todas essas componentes:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{G} + \text{X} - \text{M}$$

(sendo I igual à formação bruta de capital fixo [FBCF]  
mais a variação nos estoques [ $\Delta\text{EST}$ ]).

### 5.2.2 | Ótica da oferta

Na ótica da oferta, o valor do PIB é calculado a partir do valor gerado em cada uma das empresas que operam na economia. Esse valor gerado é o VAB (valor adicionado bruto), a diferença entre o valor da produção e os consumos intermediários de cada empresa. Conhecendo o VAB de cada empresa, pode-se calcular o PIB como a soma de todos os VABs das empresas dessa economia. Para se obter o valor do PIB a preços de mercado (PIB<sub>pm</sub>), o único ajustamento necessário é somar impostos, líquidos

de subsídios, que incidem sobre os bens e serviços entre o fim da produção e a venda, isto é, os impostos sobre o consumo:

$$\text{PIB} = \sum \text{VAB}_i + (\text{Impostos} - \text{Subsídios})_{\text{sobre o consumo}}$$

(sendo  $i$  cada uma das empresas da economia).

### 5.2.3 | Ótica do rendimento

Nessa ótica, o valor do PIB é calculado a partir dos rendimentos de fatores produtivos distribuídos pelas empresas. O PIB corresponde à soma dos rendimentos do fator trabalho com os rendimentos dos outros fatores produtivos, que nas contas nacionais brasileiras aparecem agrupados numa única rubrica designada Excedente Operacional Bruto (EOB). São também incluídos os rendimentos distribuídos ao Estado sob a forma de impostos. Assim, na ótica do rendimento:

$$\text{PIB} = \text{Remunerações do trabalho} + \text{Excedente Operacional Bruto} + \text{Impostos}$$

Os indicadores econômicos agregados (produto, renda, despesa) indicam os mesmos valores para a economia como um todo. Dividindo-se esse valor pela população de um país, obtém-se um valor médio por habitante (ou *per capita*). Assim, o PIB (isto é, a renda) *per capita* de um país num dado período nada mais é do que a razão entre o PIB e sua população.

A variável taxa de desemprego informa o percentual de trabalhadores sem ocupação no mercado de trabalho. O que se denomina força de trabalho diz respeito aos trabalhadores que efetivamente estão à procura de empregos; assim, indivíduos aposentados, estudantes e aqueles que por algum motivo não procuram trabalho não estão incluídos.

Considerando as dimensões quantitativa e qualitativa dessa variável, importa observar que não basta que o nível de emprego cresça; numa estratégia de desenvolvimento, é crucial que se elevem a oferta e a demanda de postos de trabalho de maior qualificação, e que se reduzam a rotatividade no mercado de trabalho e a distância entre os maiores e menores salários. Tais fatores, ademais, devem ser associados a políticas de aumento da produtividade do trabalho e do capital, que possibilita a elevação do rendimento médio dos trabalhadores (definido pela razão entre o total de salários efetivamente pagos e a população economicamente ativa, isto é, a força de trabalho), concomitantemente à redução das disparidades (variância) dos rendimentos do trabalho.

Essa questão, por sua vez, nos leva a uma variável-chave do desenvolvimento, a distribuição da renda na sociedade. A distribuição mais homogênea e equânime da renda é uma condição necessária, mas não suficiente, para que uma nação possa ser qualificada como desenvolvida. Isso vale tanto para a dimensão individual da apropriação da renda (distribuição pessoal), quanto para a distribuição funcional, que avalia como a renda se distribui entre os fatores de produção (trabalho e capital).

Algumas observações devem ser feitas desde já. A primeira delas refere-se ao crescimento do Produto Interno Bruto. Nos últimos dez anos, a taxa média de crescimento desse indicador foi de 3,6 %, o que pode ser considerado uma taxa elevada. A simples manutenção dessa taxa, no quadro de turbulência internacional que prevalece atualmente, já pode ser considerada uma projeção otimista.

Outra observação, indispensável para o exame do comportamento da renda *per capita*, diz respeito aos indicadores demográficos. A taxa de crescimento populacional do país tem caído nos últimos anos e todos os estudos mostram que esse processo continuará nas próximas décadas. Assumimos, assim, em consonância com o que está sendo adotado no conjunto do presente estudo, a estimativa feita pelo IBGE que aponta para uma população de 216.410.030 habitantes em 2030. A população brasileira em 2010 era de 190.755.799, o que significa que a taxa de crescimento demográfico, nesse horizonte de vinte anos, terá sido de 0,63% a.a.

Deve-se, no entanto, ponderar que a trajetória provável de crescimento populacional — que mostra uma tendência ao envelhecimento — não eliminará o crescimento da parcela que compõe a PEA. Essa observação tem importância para o exame do desempenho do rendimento médio do pessoal ocupado.

Para o salário mínimo, adotou-se a hipótese de permanência do acordo em vigor pelo qual o SM aumenta, a cada ano, em um percentual correspondente a variação do PIB, acrescido da inflação. Como se trabalha aqui com preços constantes de 2010, a variação do salário mínimo acompanhará o crescimento do PIB<sup>13</sup>.

Para os indicadores de distribuição de renda, seguiu-se aquilo que as boas práticas sugerem: o coeficiente de Gini, para a distribuição pessoal, e a participação dos rendimentos do trabalho no PIB, para a distribuição funcional. Cabe, no entanto observar, que, como se faz usualmente, o coeficiente de Gini aqui utilizado toma por base os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Nessa pesquisa, mais de 96% das rendas declaradas correspondem a rendas do trabalho e

---

<sup>13</sup> Essa regra, decorrente de acordo firmado entre o Governo e os sindicatos, foi adotada pela Lei N ° 2.382, de 25/02/2011, que fixou, em seu art. 2º, as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2012 e 2015. O segundo parágrafo daquele artigo estabelece que “os reajustes para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo corresponderão à variação do INPC, calculado e divulgado pelo IBGE, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste”. Já o parágrafo quarto determina que, a título de aumento real, será aplicado o percentual correspondente à taxa de crescimento real do PIB.

a transferências públicas — o que acarreta uma limitação: os valores assim obtidos não permitem uma visão mais ampla da distribuição de renda, que leve em conta a desigualdade entre rendimentos do trabalho e do capital.

As variáveis relacionadas ao desempenho das contas públicas, taxa de juros, taxa de câmbio e balanço de pagamentos são, junto com os indicadores de variação do nível de preços, as que sempre ocupam a centro das atenções dos estrategistas e planejadores. Cabem aqui, por isso mesmo, algumas reflexões sobre as políticas que afetam essas variáveis<sup>14</sup>:

- A gestão da política monetária tem sido pautada pelo controle das pressões inflacionárias quase exclusivamente via contenção da demanda agregada, utilizando a taxa básica de juros (Selic) como principal instrumento. Assim, independentemente das origens ou das causas das pressões inflacionárias (que podem advir, por exemplo, de aumentos temporários de custos derivados de elevações das cotações internacionais de *commodities*, como ocorreu no início de 2008)<sup>15</sup>, a resposta tem sido a mesma: aumento dos juros básicos. Isso tem gerado elevada taxa de sacrifício para a sociedade brasileira, na medida em que têm sido necessárias doses elevadas de taxas de juros para se obter modestas reduções da inflação. Essa taxa de sacrifício manifesta-se no crescimento da economia abaixo da sua capacidade e na quase persistente apreciação da taxa de câmbio, com efeitos deletérios tanto sobre o setor privado (perda de competitividade do produtor doméstico) quanto sobre o setor público (custos fiscais associados às despesas líquidas de juros).
- Em relação ao câmbio, há quase um consenso em relação ao patamar problemático em que se encontra, tanto pelas consequências indesejáveis para o comércio exterior, quanto para a configuração da estrutura produtiva. Grosso modo, o nível de sobrevalorização da taxa de câmbio impacta negativamente sobre a competitividade das exportações brasileiras, sobretudo as manufaturadas de maior valor agregado. Com isso, consolida-se uma tendência à “primarização” da pauta de exportações que compromete o

---

14 Os autores advertem, desde já que, em sua opinião, a taxa de inflação não é uma variável relevante para o desempenho econômico em longo prazo. Adorou-se por isso a hipótese de que permanecerá no centro da meta, ao longo do período.

15 Ver Werneck Vianna, Modenesi e Bruno (2008).



desempenho da economia brasileira, agravando sua restrição externa. As formas de correção desse desequilíbrio ainda estão em aberto. A imposição de controles, em particular sobre a entrada de capitais, constitui uma possibilidade; mas a necessidade de um marco regulatório mais adequado para o mercado futuro de câmbio e derivativos deve compor a agenda de discussão sobre o tema.

- No caso da política fiscal, há diversas razões para contestar o senso comum sobre o “inchaço” das despesas governamentais e o descontrole do gasto público. Sem dúvida, há evidências suficientes para corroborar a visão de que a estrutura tributária é pouco funcional, prejudicando o setor produtivo e contribuindo para uma concentração maior da renda. Uma alternativa que se apresenta viável, ainda que precise ser aprofundada e validada por pesquisas futuras, consiste em um redirecionamento da política fiscal, que possa contemplar a ampliação das despesas públicas de investimento e a queda da carga tributária nos setores produtivos. Nesta perspectiva, o avanço dos investimentos públicos poderia vir a constituir o cerne de uma política macroeconômica para o desenvolvimento, sobretudo porque são autofinanciáveis, já que elevam o estoque de riqueza real e as capacidades produtiva e contributiva da sociedade. É importante destacar os efeitos positivos que uma inflexão dessa natureza na política fiscal teria sobre as expectativas empresariais: os investimentos público e privado são complementares, e não substitutos, como postula a teoria convencional.

Tais constatações reforçam a importância e fundamentam a necessidade de uma articulação entre as políticas macroeconômicas, vinculando-as, também, ao objetivo do desenvolvimento, entendido na sua forma multidimensional e complexa: politicamente soberano, socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável. Para tanto, é preciso identificar a estrutura institucional que condiciona esse processo, assim como promover uma convergência em torno de uma convenção de desenvolvimento discutida e articulada pelos diferentes atores sociais.

Essa articulação da política econômica faz-se ainda mais necessária ao se considerar a transição demográfica por que o país está atravessando, que durará até as próximas décadas. Entre outros efeitos, a mudança na estrutura etária da população está elevando rapidamente a participação da PIA (População em Idade Ativa) — que é uma proxy da oferta potencial de força de trabalho — na população total do país. A consequência dessa tendência será fazer com que o potencial produtivo tenda a crescer



ao mesmo tempo em que a razão de dependência econômica (número de crianças e idosos por família) está a cair. Se a transição demográfica constituirá uma “janela de oportunidade” — ou se será (mais) uma oportunidade desperdiçada — dependerá da estratégia de desenvolvimento escolhida pela sociedade e de sua política econômica subjacente. Em outros termos, a economia brasileira tem de fazer a sua parte a fim de que o bônus demográfico não se converta em ônus demográfico, pela escassez de oportunidades de trabalho para o conjunto da sociedade.

O Brasil ainda possui uma condição privilegiada para executar sua política de desenvolvimento, pois conta com um conjunto de bancos públicos capazes de estimular o investimento privado e financiar o investimento público em setores estratégicos. As limitações do sistema financeiro, por seu turno, demandam uma reforma com vistas a torná-lo funcional às necessidades da economia brasileira e, assim, apoiar as mudanças estruturais intrínsecas ao processo de desenvolvimento.

O quadro apresentado adiante permite visualizar o comportamento das variáveis macroeconômicas relevantes nos três cenários diferentes, tendo como ponto de partida o desempenho dessas mesmas variáveis no ano de 2010.

### **5.3 | Observações Indispensáveis sobre Investimento, Balanço de Pagamentos e Inserção Externa**

#### **5.3.1 | As dimensões comercial e financeira da inserção externa**

O conceito de inserção externa envolve duas dimensões essenciais, a comercial e a financeira. A análise de sua evolução requer a consideração de aspectos macroeconômicos (como o regime cambial adotado, que define o método de fixação da taxa de câmbio e sua dinâmica de ajustamento) e estruturais (essencialmente, os graus de abertura comercial e financeira das economias e a estrutura de comércio exterior e do sistema financeiro).

A interação entre os dois conjuntos de fatores moldará as características dos fluxos financeiros e comerciais entre o país e o exterior. Todavia, o volume e a composição efetiva desses fluxos dependem também de fatores externos aos países, especificamente, da dinâmica da economia internacional em cada momento da história. A influência desta dinâmica revela-se mais intensa no caso dos países periféricos, como o Brasil.

No contexto atual de globalização financeira, a relação entre o regime cambial e o comportamento dos fluxos comerciais e financeiros tornou-se ainda mais complexa. Nos países que adotaram um grau elevado de abertura financeira, a dinâmica dos fluxos de capitais sobrepõe-se, em geral, àquela dos fluxos comerciais, exercendo

influência decisiva sobre a trajetória dos balanços de pagamentos e o comportamento da taxa de câmbio. Neste contexto, a escolha do regime cambial constitui uma decisão estratégica (e não trivial) de política econômica. Os regimes de câmbio administrado (fixo ou bandas cambiais), que prevaleceram nos países periféricos até meados da década de 1990, têm o mérito de garantir a estabilidade da taxa de câmbio nominal, um dos preços-chave das economias capitalistas, mas se revelaram extremamente suscetíveis à apreciação da taxa de câmbio real e a ataques especulativos, que culminaram em sucessivas crises cambiais na segunda metade daquela década, dentre as quais a crise brasileira de 1998-1999. Após essas crises, as políticas de câmbio fixo ou semifixo (tipo *crawling peg*) cederam lugar aos regimes de flutuação suja na maioria desses países, incluindo o Brasil. Todavia, num contexto de alta mobilidade de capitais, esses regimes podem resultar em volatilidade excessiva da taxa de câmbio, com implicações negativas sobre as decisões de investimento e de exportação. Essa volatilidade, por sua vez, dependerá tanto do grau de abertura financeira da economia como da forma de interação entre a autoridade monetária e os agentes privados no mercado de câmbio.

É importante questionar se a melhora dos indicadores tradicionais de solvência e liquidez significa uma redução efetiva da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Algumas dimensões da inserção externa do país no período analisado não são captadas por esses indicadores (como as aplicações dos investidores estrangeiros no mercado doméstico de derivativos financeiros) ou ainda não transpareceram (como o aumento do estoque de títulos públicos detido por investidores estrangeiros após o incentivo tributário concedido em fevereiro).

Pode-se levantar a hipótese de que uma nova dimensão da vulnerabilidade externa esteja emergindo em função do peso cada vez mais relevante dos investidores estrangeiros nos diversos segmentos do mercado financeiro doméstico (ações, títulos públicos, derivativos), viabilizado pelo aprofundamento da abertura financeira após o ano 2000, que reforçou as correias de transmissão da instabilidade gerada nos mercados financeiros internacionais para as economias periféricas. Ademais, a unificação dos mercados de câmbio em março de 2005 significou a flexibilização das saídas de capitais pelos residentes e, assim, ampliou potencialmente a mobilidade da riqueza financeira aplicada em títulos de dívida pública de curto prazo.

Em relação à solvência externa, o indicador mais amplo (passivo externo líquido/exportações) estabilizou-se desde 2004 no patamar de 4,0 e possivelmente não ultrapassará esse piso nos próximos anos. A perda de rentabilidade das exportações foi praticamente generalizada em 2005 e o conjunto de fatores que contribuíram para o desempenho favorável das vendas externas num contexto de apreciação cambial deve perder fôlego em 2006 e 2007. Ademais, a estrutura da nossa pauta exportadora, concentrada em *commodities* primárias, é especialmente vulnerável a mudanças na dinâmica do comércio internacional (PRATES, 2006).

Se, por um lado, as duas dimensões do cenário externo benigno — expansão da economia e do comércio mundiais e ampla liquidez internacional — se autorreforçaram na fase de “euforia” do ciclo, por outro lado, essa mesma relação simbiótica pode-se manifestar na fase descendente. Uma redução do crescimento nos países centrais induzida, por exemplo, pela alta da taxa de juros básica nos Estados Unidos e/ou pelo impacto recessivo dos elevados preços do petróleo, comprometerá o desempenho comercial dos países emergentes, o que pode deteriorar seus respectivos fundamentos e, conseqüentemente, as expectativas dos investidores. Nesse contexto, não é implausível conjecturar as possibilidades de piora tanto das condições de liquidez quanto de solvência externa da economia brasileira.

### 5.3.2 | O balanço de pagamentos: conta corrente e conta de capital

A contabilização das relações econômicas de um país com o resto do mundo, do ponto de vista dos fluxos, respeita uma primeira grande divisão: as entradas e saídas de divisas que têm como contrapartida as saídas e entradas de bens e serviços, de um lado; e o movimento dos fluxos de capital, que geram compromissos financeiros a serem honrados no futuro, de outro.

O primeiro destes lados — a conta corrente do balanço de pagamentos — registra, portanto, o resultado da operação do assim chamado *lado real* da economia (bens e serviços não fatores) em suas conexões externas, acrescido das rendas (juros, lucros) decorrentes dos estoques de compromissos financeiros acumulados e das transferências unilaterais.

A economia brasileira, depois de um raro intervalo de superávits correntes, voltou a apresentar déficits nesse somatório de transações com o exterior. Pelo critério dos dados acumulados em 12 meses e como proporção do produto, desde o primeiro mês de 2008 o resultado é negativo, e evolui até os 2,4% do produto interno bruto (PIB) do último dado disponível (setembro de 2010).

De maneira bastante resumida, podem ser apontados três grandes determinantes para esse movimento recente. Em primeiro lugar, o elevado ritmo de crescimento do Brasil, em uma conjuntura de fraco dinamismo da economia global (particularmente nos países desenvolvidos), que naturalmente se traduz em elevação das importações de bens e serviços e redução dos excedentes exportáveis. Neste contexto, os bons resultados operacionais das filiais de multinacionais aqui instaladas, em contraste com as dificuldades enfrentadas por boa parte das suas matrizes, também incentivam a elevação das remessas de lucros (BIANCARELI, 2011).

Em segundo lugar, a perda de dinamismo do comércio internacional — outra face do cenário pós-crise — não apenas enfraquece as vendas externas do país, mas também incentiva um acirramento da disputa por mercados, notadamente por parte

da China, com sua conhecida agressividade comercial. Isto ocorre apesar da recente diversificação de destinos das exportações brasileiras — com ganho de participação em mercados que se mantêm mais dinâmicos — e da manutenção em patamares elevados dos preços das *commodities*, cada vez mais essenciais para o saldo comercial. Por último, mas não menos relevante (muito ao contrário), o terceiro determinante é a acentuada trajetória de apreciação da taxa de câmbio em termos nominais e reais, que enfraquece a competitividade e vem alterando a estrutura produtiva e a pauta exportadora do país.

Mais importante que a descrição do comportamento recente, no entanto, é a trajetória futura da conta corrente. Estimativas disponíveis apontam, em graus variados, para uma ampliação moderada dos déficits. Para o Banco Central do Brasil (BCB), o resultado deve ficar negativo em -2,5% do PIB, no ano de 2010, e igualmente negativo em 2,8%, no ano de 2011.

Para o Fundo Monetário Internacional (FMI), que alonga seu cenário, a trajetória tende a ser mais acentuada: -2,6% em 2010; -3,0% em 2011; e flutuações ao redor de -3,3% entre 2012 e 2015. As projeções de instituições financeiras domésticas são feitas em valores absolutos, e indicam evolução mais favorável: pela mediana, déficits de US\$ 50 bilhões em 2010; US\$ 64 bilhões em 2011; e estabilidade em torno de US\$ 61 bilhões de 2012 a 2014.

Independentemente das técnicas utilizadas ou da real capacidade de antecipação das tendências, principalmente para prazos mais dilatados, o relevante é atentar para as hipóteses que tornam estes cenários factíveis; e elas dizem respeito aos três grandes determinantes mencionados. Do ponto de vista do desempenho econômico brasileiro e mundial, o diferencial, ainda que não tão acentuado quanto em 2010, tende a permanecer por todo o horizonte visível.

Mais sombrias são as perspectivas para o comércio global e a sua capacidade de estimular as exportações brasileiras, a despeito de o futuro para a produção e as vendas de *commodities* seguir promissor em termos de preços e quantidades. No que se refere ao comportamento da taxa de câmbio, parece reduzido o espaço, e limitado o potencial, para maxidesvalorizações que pudessem reverter, por si, os déficits em conta corrente.

A esses devem ser acrescidos outros fenômenos que certamente terão impacto sobre a realidade das transações correntes, ainda que alguns em prazo mais longo. Em primeiro lugar, as perspectivas positivas para a economia não dizem respeito apenas à continuidade de taxas razoáveis de crescimento, mas também ao aprofundamento de um bloco concentrado no tempo de investimentos: nos setores ligados ao agronegócio, à energia, à construção civil e à infraestrutura urbana e de transportes (também com vistas à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016). Sem falar na viabilização dos projetos para a extração e processamento do petróleo da

camada pré-sal, que demandarão inversões num patamar extraordinário — o plano de negócios da Petrobras cita o valor de US\$ 224 bilhões de investimento, somente desta empresa, até 2014. Tudo isto exigirá pesadas importações de bens de capital, que se somarão ao alto coeficiente importado já presente na estrutura de consumo das famílias brasileiras, e na própria estrutura de produção do país.

A tendência é, assim, de manutenção ou ampliação do déficit. Porém, pensando-se em um prazo mais longo e mais incerto, há indicações na direção contrária. A começar pela maturação dos investimentos industriais, de infraestrutura e do agronegócio, que por caminhos diferentes tendem a gerar aumento da competitividade e do potencial exportador do país. Mas principalmente por conta da extração e processamento do petróleo do pré-sal.

A quantidade e a qualidade do óleo encontrado e a importância estratégica deste produto (que não desaparecerá tão cedo) certamente fazem deste o grande trunfo externo da economia brasileira para as próximas gerações. Ainda há muitas dúvidas: a verdadeira extensão das reservas, os desafios tecnológicos e o tempo necessário para superá-los, e o preço do barril ao longo do período de exploração. Por isso, exercícios de projeção dos seus impactos sobre a conta corrente devem ser tomados com bastante cautela. Mas não é exagero considerar que, quando esta riqueza estiver sendo efetivamente explorada, as exportações líquidas de petróleo e seus derivados representarão uma fonte considerável e segura de geração de divisas — inclusive pelo fundo que manterá parte das receitas em dólar no exterior e internalizará seus rendimentos. Por mais que haja incertezas, este e os outros fatores citados não podem ser menosprezados (e muito menos desconsiderados) em qualquer análise sobre as perspectivas do setor externo da economia brasileira.

Em suma, se o cenário atual e as projeções para os próximos anos trazem números e processos que justificam a preocupação com as transações correntes, o futuro mais distante — e, obviamente, muito mais incerto — também autoriza, ainda que com muita cautela, expectativas de melhora.

### 5.3.3 | Enfim, o investimento

Em que pese o fato de o investimento agregado no Brasil vir registrando, desde 2004, taxas de crescimento bem superiores às do PIB (à exceção de 2009), ainda assim o nível atual do investimento permanece em patamares considerados baixos (19,5% do PIB em 2010 e 19,3% do PIB em 2011), tanto em relação à média dos países em desenvolvimento, quanto em relação à média histórica do país. Ademais, no que concerne às possibilidades de o país ingressar num ciclo longo de crescimento sustentado, isto é, sem gerar pressões inflacionárias nem sobre o balanço de pagamentos. Há um relativo consenso, baseado na evidência empírica brasileira, de que o crescimento continuado

a taxas próximas de 5% ao ano requer uma taxa de investimento (formação bruta de capital em relação ao PIB) em torno de 25% do PIB.

A questão de fundo em relação ao investimento no Brasil remete, em última análise, ao padrão de crescimento que o país vem apresentando nos últimos anos. Assim, a expansão recente do investimento está majoritariamente associada aos setores que mais têm contribuído para o crescimento da economia: agronegócio e extrativismo mineral. Com efeito, os investimentos nos setores intensivos em recursos naturais e em escala respondem por cerca de 80% do total da formação bruta de capital.

O investimento é a variável-chave de uma economia; inserido numa estratégia adequada, funciona como ponte intertemporal entre diferentes estágios de desenvolvimento, permitindo a superação de gargalos de oferta e a implementação de transformações estruturais.

Neste sentido, o grande desafio para o desenvolvimento brasileiro é a expansão significativa do investimento em três setores estratégicos: infraestrutura urbana e logística, energia e indústria de transformação. É absolutamente imprescindível a liderança do Estado nesse processo, em particular nos dois primeiros setores. Isso só será possível se forem retiradas, ou ao menos minimizadas, as amarras que o regime macroeconômico ainda impõe ao desenvolvimento no Brasil.

## 5.4 | Cenário Otimista e Possível

- O PIB crescerá a uma taxa de 4% a.a. — taxa superior a verificada nos últimos dez anos, que foi de 3,6%. Isso implica um crescimento vigoroso do nível de atividades econômicas e, portanto, um enfrentamento virtuoso dos obstáculos e restrições decorrentes da crise internacional, bem como a introdução de correções na implementação dos instrumentos de política econômica<sup>16</sup>.
- O PIB alcançará em 2030 o expressivo valor de R\$ 8.260 bilhões, a preços constantes de 2010.
- A renda *per capita* chegará a R\$ 38.240,00, a preços constantes de 2010, com uma população pouco superior a 216 milhões de habitantes. Esse valor corresponde (a preços constantes de 2010, em dólares e em reais) a cerca de 22 mil dólares anuais e

---

<sup>16</sup> Vale observar que na seção sobre a política econômica e o debate atual, mencionamos que 4% a.a., que foi o patamar médio alcançado no período 2004-2009, poderia ser considerado baixo. Pesa, na proposição ora apresentada, o impacto da situação internacional que, em nenhum caso, será totalmente favorável.



poderá significar para a população brasileira a possibilidade de desfrutar de níveis de vida significativamente superiores aos de hoje. A condição para que isso ocorra é que a distribuição de renda também melhore, tanto no conceito de distribuição pessoal quanto no de distribuição funcional.

- O coeficiente de Gini, utilizado normalmente para a distribuição pessoal da renda deverá chegar a 0.40. Com isso ele estará situado em patamar mais favorável do que países da América Latina como Argentina (0.522), Venezuela (49,1) e Uruguai (0.446) e próximo aos observados em países de maior desenvolvimento como França (0.327), Inglaterra (0.36) e Estados Unidos (0.408).
- A participação dos rendimentos do trabalho no PIB — que serve como *proxy* para a distribuição funcional da renda — poderá chegar a 50 %, o que significa um crescimento expressivo, mas possível.
- A hipótese adotada para a projeção do salário mínimo — que é a da continuidade do acordo firmado com os sindicatos — levará o salário mínimo ao valor de R\$ 1.118,00 em 2030.
- O rendimento médio do pessoal ocupado apresentará em 2030 um desempenho positivo, apresentando um crescimento superior ao da renda *per capita*.
- Níveis de emprego e taxas de desemprego apresentarão resultados favoráveis em 2030, com aumento substancial do primeiro — principalmente no segmento de trabalhadores com carteira assinada — e redução significativa do segundo indicador.
- A taxa básica de juros convergirá para a taxa média praticada nos países da OCDE (1,65%)<sup>17</sup>, o que indica ter havido uma alteração radical nas condições fiscais e financeiras do Estado brasileiro: o serviço da dívida pública terá experimentado uma redução significativa e as contas públicas apresentarão um resultado primário próximo de zero.
- O Estado, em consequência, terá readquirido sua capacidade de endividamento e de utilização do gasto como instrumento de promoção do crescimento e do emprego.

---

17 Fonte: OCDE (Dataset MEI) e FMI (IFS Novembro 2011).

- A taxa de câmbio terá sofrido pronunciada desvalorização, condizente com as políticas macroeconômicas centradas no crescimento econômico e na promoção do emprego; seu valor oscilará em torno de R\$ 2,50 por dólar.
- O comportamento do balanço comercial é de difícil previsão, não apenas em virtude da instabilidade do comércio mundial em tempos de crise, mas principalmente porque, se o desenvolvimento experimentado pelo país fará crescer as exportações (principalmente de manufaturados e serviços de maior valor agregado), fará crescer também as importações, principalmente de bens de capital e bens intermediários, indispensáveis à sustentação do crescimento.
- O resultado da conta corrente do balanço de pagamentos apontará para uma situação de maior conforto para a gestão das políticas macroeconômicas.
- A inflação, controlada não apenas pelos instrumentos convencionais de política monetária, mas por políticas adequadas à consolidação das tendências de crescimento da economia, ocupará o centro da meta.

## 5.5 | Cenário Pessimista e Plausível

- O PIB crescerá a uma taxa de 0,63%, que é exatamente a taxa de crescimento populacional. Isso significa que as vicissitudes do quadro internacional não serão adequadamente enfrentadas e que recrudescerá o viés conservador e monetarista da política econômica.
- O valor do PIB, no horizonte considerado será de R\$ 4.277 bilhões, a preços de 2010.
- A renda *per capita* permanecerá a mesma de 2010: R\$ 19.763,50, o que significa um empobrecimento relativo da população brasileira e acarreta impactos negativos na distribuição de renda.
- A tendência à melhoria da distribuição pessoal da renda, medida pelo coeficiente de Gini, será, portanto, detida e esse indicador estabilizará no patamar de 0,60.
- Igual tendência experimentará a distribuição funcional da renda, medida pela participação dos rendimentos do trabalho



no PIB, que, se não cair, deverá na melhor hipótese permanecer no mesmo nível de 2010.

- O salário mínimo, nos marcos da hipótese anteriormente mencionada, relativa à continuidade do acordo com os sindicatos, não ultrapassará R\$ 578,00, o que pode ser um fator a alimentar tensões sociais e disputas trabalhistas.
- O rendimento médio do pessoal ocupado tenderá a crescer a uma taxa inferior à da renda por habitante, tanto em função do baixo valor do salário mínimo, que baliza e serve como piso salarial no mercado de trabalho, quanto pelas pressões oriundas da transição demográfica que se encontrará em fase avançada; em 2030, no cenário mais provável (o que os demógrafos denominam variante média populacional), a estrutura etária da população brasileira estará fortemente concentrada nas faixas adultas (grupos etários entre 15-19 e 50-54 anos); com o baixo crescimento, não será possível evitar as implicações da dinâmica demográfica em termos de perda de poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais e de aumento do grau de informalização e da precarização no mercado de trabalho.
- Nível de emprego e taxa de desemprego refletirão as condições negativas do desempenho da economia brasileira, reduzindo-se o primeiro e elevando-se a segunda; a ausência de crescimento do emprego está relacionado com as tendências negativas dos indicadores de distribuição de renda e do rendimento médio do pessoal ocupado.
- A taxa básica de juros permanecerá nos níveis atuais (10% a.a.), em decorrência da continuidade de políticas conservadoras que priorizam o controle inflacionário e a atração de capitais externos para o fechamento do balanço de pagamentos.
- As contas públicas continuarão a sofrer progressiva deterioração, em virtude tanto do baixo crescimento quanto da permanência das taxas de juros em patamares elevados; superávits primários crescentes continuarão a ser a meta da política econômica para permitir o pagamento das despesas financeiras relacionadas ao serviço da dívida pública.
- A taxa de câmbio permanecerá sobrevalorizada, mantendo-se em níveis semelhantes aos de hoje (R\$ 1,80 por dólar).

- As contas externas (balanço comercial e balanço das transações correntes) não sofrerão grande alteração.
- A inflação ocupará o centro da meta.

## 5.6 | Cenário Conservador e Provável

- O PIB crescerá a uma taxa inferior à da média dos últimos dez anos — 2,0% a.a. — mas superior à taxa de crescimento demográfico. O impacto da crise internacional sobre a economia brasileira será assim significativo e a adoção de instrumentos de política econômica voltados para o crescimento e a promoção do emprego será tímida.
- O PIB registrará, em 2030, o montante de R\$ 5.602 bilhões.
- A renda *per capita* crescerá, mantendo a tendência dos últimos anos, e alcançará o valor de R\$ 25.935,00.
- A distribuição de renda, em ambos os conceitos, continuará a melhorar: o coeficiente de Gini, tal qual no cenário anterior, estabilizará 0.60 e a participação dos rendimentos do trabalho no PIB experimentará moderada melhoria.
- O salário mínimo vigente em 2030 será de R\$ 758,00, respeitada a hipótese adotada nos demais cenários.
- O rendimento médio do pessoal ocupado tenderá a acompanhar, em maior ou menor grau, a evolução da renda por habitante; ainda que menos intensos do que no cenário pessimista, os efeitos da transição demográfica também se farão sentir, e o mercado de trabalho dificilmente será capaz de absorver a população em idade laboral (e particularmente as camadas mais jovens) que constituirá a larga maioria da população total; as pressões daí advindas implicarão também em aumento da informalidade e da precarização nas relações de trabalho.
- Nível de emprego e taxa de desemprego permanecerão nos mesmos patamares em que se encontram na atualidade.
- A taxa básica de juros convergirá para a média das que são praticadas pelos países emergentes<sup>18</sup>, chegando a 4,35% a.a.;

---

<sup>18</sup> Fonte: OCDE (Dataset MEI) e FMI (IFS Novembro 2011). Foram considerados, para cálculo da média, os seguintes países: Argentina, Chile, China, Colômbia, República Tcheca, Egito, Hungria, Índia, Indonésia, Israel, Jordânia,

esse nível é consistente com as projeções de crescimento moderado da economia.

- A taxa de câmbio oscilará em torno de R\$ 2,00 por dólar, o que significa uma leve desvalorização.
- As contas externas (balanço comercial e balanço das transações correntes) não sofrerão grande alteração.

Tabela 02. Cenários Macroeconômicos para 2030

Variável Relevante	Situação Atual <sup>22</sup>	Cenário Otimista e Possível	Cenário Pessimista e Plausível	Cenário Conservador e Provável
PIB	R\$ 3.770 bilhões <sup>23</sup>	R\$ 8.260 bilhões	R\$ 4.277 bilhões	R\$ 5.602 bilhões
População	190.755.799	216.410.030		
Renda <i>per capita</i>	R\$ 19.763,50 <sup>24</sup>	R\$ 38.240,00	R\$ 19.763,50	R\$ 25.935,00
Taxa de crescimento	7,5% a.a.	4,0% a.a.	0,63% a.a.	2,0% a.a.
Taxa de desemprego	6,7%	Cai	Aumenta	Permanece no mesmo nível
Salário Mínimo	R\$ 510,00	R\$ 1.118,00	R\$ 578,00	R\$ 758,00
Rendimento médio do pessoal ocupado	R\$ 1.527,00	Crescimento superior ao da renda <i>per capita</i>	Crescimento inferior ao da renda <i>per capita</i>	Crescimento semelhante ao da renda <i>per capita</i>
Índice de Gini	0,543 <sup>25</sup>	0,40	0,60	0,60
Rendimento do trabalho (participação no PIB)	34% <sup>26</sup>	Melhoria pronunciada	Permanece no mesmo nível	Melhoria moderada
Resultado primário (governo central)	R\$ 101.696 milhões	Cai significativamente	Aumenta	Permanece no mesmo nível
Resultado primário (% PIB)	2,70%	Cai significativamente	Aumenta	Cai moderadamente
Serviço da dívida pública	R\$ 195.696 milhões	Cai significativamente	Aumenta	Cai moderadamente
Taxa de Juros (Selic)	10,67% <sup>27</sup>	1,65%	10,67%	4,35%
Taxa de câmbio	R\$ 1,6654 / US\$ 1,00	R\$ 2,50	R\$ 1,80	R\$ 2,00
Saldo do balanço comercial	US\$ 20,27 bilhões	Sobe	Permanece no mesmo nível	
Déficit em transações correntes	US\$ 47,518 bilhões	Cai	Permanece no mesmo nível	
Inflação (IPCA)	6,5% (IPCA)	4,5% (PCA)		

Fonte: IBCe, BCB e IPEA; para alguns itens, elaboração própria a partir dessas fontes.

<sup>22</sup> Posição relativa ao ano de 2010.

<sup>23</sup> Valor equivalente a US\$ 2.161,65 bilhões.

<sup>24</sup> Valor equivalente a US\$ 10.813,98 bilhões.

<sup>25</sup> Posição em 2009.

<sup>26</sup> Posição em 2007.

<sup>27</sup> Posição em dezembro de 2010.

## 6 | À GUIA DE CONCLUSÃO

O presente texto procurou desenhar os cenários macroeconômicos possíveis, em um horizonte de vinte anos, com vistas a subsidiar um estudo mais amplo, voltado para o planejamento do sistema de saúde brasileiro a médio e longo prazo.

Levando em conta as limitações que os estudos prospectivos sempre apresentam, apresentaram-se desde logo as dificuldades de ordem analítica e metodológica que necessariamente se colocam para a construção de cenários.

Tais dificuldades são acrescidas, na atual fase de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, pela ocorrência de uma crise internacional, extensa e profunda, cujos desdobramentos ainda não permitem ver o seu fim. Com isso, uma combinação de fatores externos e internos gera instabilidade, que resulta tanto da dinâmica contraditória do desenvolvimento capitalista quanto da incerteza com que os detentores da riqueza, dentro e fora do país (responsáveis, em última instância, pelas decisões de investimento) — incerteza essa que tolda o horizonte com tintas sombrias — olha para o futuro.

Por outro lado, e o estudo procurou explorar esse aspecto, o país dispõe de um conjunto de fatores que podem favorecer o enfrentamento da turbulência externa e encontrar caminhos para que o cenário virtuoso se confirme. Tais fatores envolvem elementos de ordem concreta — da transição demográfica à plataforma pré-sal — e de ordem institucional — em especial o sistema de bancos públicos de que o país dispõe. E envolvem também fatores de ordem subjetiva, manifestos na inflexão que a política macroeconômica parece estar experimentando.

Heródoto nos conta que Creso, rei da Lídia, consultou o Oráculo, antes de atacar a Pérsia, e recebeu da pitonisa a seguinte resposta:

— *Se você o fizer, destruirá um grande império.*

Certo de que se tratava do Império Persa, Creso lançou-se à guerra e foi completamente derrotado. O império que seria destruído era o seu.

O Oráculo nunca nos dá respostas claras e simples. Ao contrário. Assim, para desvendar o mistério do futuro, é preciso decodificar a linguagem simbólica com que se apresentam os sinais do tempo que se aproxima.

Se os decodificarmos corretamente — mesmo levando em conta que o cenário conservador é o mais provável — poderá o país tomar as decisões e escolher as políticas que levarão à realização do cenário otimista.

Se não o conseguirmos, estará à espreita o cenário pessimista.

## 7 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCARELI, A. M. Riscos na travessia? O financiamento externo e os desafios futuros da economia brasileira. In: CARNEIRO, R. M. & MATIJASCIC, M. **Desafios para o desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, p. 87-102, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **CNPq**: cenários socioeconômicos e científico-tecnológicos para o Brasil. Brasília, 1989. Mimeo.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano Plurianual 2012-2015 (PPA)**: projeto de lei. Brasília: MPOG; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011. 278 p.

BRASIL. SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). **Cenários exploratórios do Brasil 2020**: texto para discussão. Brasília: SAE, 1997.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). Brasil 2022. Brasília: Presidência da República, SAE, 2010. 100 p. il.

BUARQUE, S. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: Ipea, 2003. 71 p. Texto para discussão n. 939.

CARDOSO JÚNIOR, J.C. (Org.) **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

GLOBAL BUSINESS NETWORK (GBN). **GBN Scenarios Book**: Search for Vision 2000. Emeryville, CA: GBN, 1991.

GLOBAL BUSINESS NETWORK (GBN). **The logics of change**: 1995 GBN Scenario Book. Emeryville, CA: GBN, 1995.

GEUS, A. Prospectiva: por qué? cómo? — siete ideas claves. In: ORTEGON, E.; VASQUEZ, J. (org.). **Prospectiva**: construcción del futuro. Santiago de Cali: ILPES / Universidad del Valle, 1997, p. 180-197.

GIAMBIAGI, F. & BARROS, O. **Brasil pós-crise**: agenda para a próxima década. Rio de Janeiro: Editora Campus / Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, F.; PORTO, C. (Org.). **2022**: proposta para um Brasil melhor. No ano do bicentenário. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2011.

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica**: da antecipação à ação. Lisboa: Dom Quixote, 1993. 406 p. (Gestão & Inovação)

INGELSTAM, L. La planificación del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodología. **Revista de la Cepal**, Santiago del Chile, n. 31, p. 69-76, 1987.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Brasil na virada do século**: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 1997.

JAGUARIBE, H. **Brasil 2000**: para um novo pacto social. São Paulo: Paz e Terra, 1986. 200 p.

JAGUARIBE, H. et al. **Brasil**: reforma ou caos. São Paulo: Paz e Terra, 1989. 308 p.

JOUVENEL, H. Sobre la práctica prospectiva: una breve guía metodológica. In: VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. **Prospectiva: construcción social Del futuro**. Santiago de Cali: Ilpes; Univesidad Del Valle, 1997. p. 180-197.

KAHN, H e WIENER, A. J. **O ano 2000: uma estrutura para especulação sobre os próximos trinta e três anos**. São Paulo: Melhoramentos/USP, 1968.

MACROPLAN. PROSPECTIVA ESTRATÉGIA & GESTÃO. **Prospectiva e estratégia: construção de cenários e prospecção de futuros — material didático para treinamento**. Rio de Janeiro, 1996. Mimeo.

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. J. S. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

MATTEI, L. **Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro**. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB), Rio de Janeiro, ago. 2011.

MCRAE, H. **O mundo em 2020: poder, cultura e prosperidade, uma visão do futuro**. São Paulo: Record, 1998.

MONTGOMERY, C.; PORTER, M. (Orgs.). **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 528 p.

MORITZ, G. O.; PEREIRA, M. F. Planejamento de cenários: a evolução do pensamento prospectivo. **Revista de Ciência da Administração**, Santa Catarina, v. 7, n. 13, 2005.

ORTEGON, E.; VASQUEZ, J. E. M. (Org.). **Prospectiva: construcción del futuro**. Colombia: Ilpes; Universidad del Valle, 1997.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006. 344 p.

PORTER, M. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTO, C. A.; SOUZA, N. M.; BUARQUE, S. C. **Construção de cenários e prospecção de futuros**. Recife: Litteris, 1991.

PORTO, C. A. **Quatro cenários para o Brasil 2005-2007**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

PRATES, D. M.: A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In: CARNEIRO, R. M. (Org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula**. São Paulo: Ed. Unesp, p 133-171, 2006.

RATTNER, H. **Estudos do futuro: introdução à antecipação tecnológica e social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1979.

RATTNER, H. Considerações sobre tendências da futurologia contemporânea. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 89-103, 1973.

SARDENBERG, R. M. **A política brasileira para os cenários da globalização: conferência no curso de aperfeiçoamento em políticas públicas**. Rio de Janeiro: Escola de Políticas Públicas e de Governo (UFRJ), 1996. p. 6-8.

SCHWARTZ, P. **A arte da previsão**. São Paulo: Scritta, 1995.

- SCHWARTZ, P. **A arte da visão de longo prazo**: planejando o futuro em um mundo de incertezas. São Paulo: Best Seller, 2000.
- SCHWARTZ, P.; LEYDEN, P. **The long boom**: a history of the future 1980-2020. San Francisco: Wired Magazine, 1997.
- SERRANO, F. e SUMMA, R. Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. **Observatório da Economia Global**. Textos Avulsos no 6, março de 2011.
- SIMONSEN, M. H. **Brasil 2001**. 5.ed. Rio de Janeiro: Apec Editora, 1975.
- VAN DER HEIJDEN, K. **Scenarios**: the art of strategic conversation. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapura: John Wiley & Sons, 1996.
- VELLOSO, J. P. R. (Coord.). **O desafio da China e da Índia**: a resposta do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.
- WACK, P. Cenários: águas desconhecidas à frente. In: MONTGOMERY, C. A. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, p. 363-394, 1998.
- WERNECK VIANNA, S., MODENESI, A. M. e BRUNO, M. **Reversão preventiva na política monetária** (Nota técnica). Rio de Janeiro: IPEA, 2008.
- WERNECK VIANNA, S. T.; BRUNO, M.; MODENESI, A. **Macroeconomia para o desenvolvimento**: uma agenda de pesquisa. IPEA, Texto para Discussão 1667. Rio de Janeiro, dezembro de 2011.
- WERNECK VIANNA, S. et al. **Macroeconomia para o Desenvolvimento**: crescimento, estabilidade e emprego (Projeto Perspectivas para o Desenvolvimento Brasileiro). Brasília: IPEA, 2010.
- WORLD BANK. **Global economic prospects and the developing countries**. Washington, 1997.



**Desenvolvimento como Eixo e os Eixos  
para Desenvolvimento**

## DESENVOLVIMENTO COMO EIXO E OS EIXOS PARA O DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

Inessa Laura Salomão  
José Celso Pereira Cardoso Jr.  
José Carlos dos Santos

### 1 | CONTEXTUALIZANDO O DEBATE EM CURSO<sup>2</sup>

Em tempos como os que estamos vivendo, de largo predomínio das ideias de uma mundialização sem fronteiras da economia (sobretudo a financeira) e de um crescente questionamento em relação à operatividade (em termos da efetividade e eficácia) dos sistemas democráticos de representação, torna-se crucial voltar a discutir o tema da *natureza, alcances e limites do Estado, do planejamento e das políticas públicas* no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Este tema se torna particularmente relevante agora, uma vez passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças em torno de uma concepção minimalista de Estado. Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal (baixas e instáveis taxas de crescimento) e suas consequências negativas nos planos social e político (aumento das desigualdades e da pobreza, e o enfraquecimento dos mecanismos democráticos), evidencia-se já na primeira década do novo século certa mudança de opinião a respeito das *novas* atribuições dos Estados Nacionais.

O contexto atual de crescente insegurança internacional (terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc.) e de grande incerteza econômica no sentido *keynesiano* forte tem ensejado, nos círculos conservadores da mídia e da intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio etc.), um discurso menos hostil às ações dos Estados Nacionais nos seus

---

1 As opiniões aqui emitidas são de inteira responsabilidade dos autores, não expressando, necessariamente, a visão oficial do órgão.

2 Esta introdução é uma versão ligeiramente modificada da Introdução escrita para o livro *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea*, organizado por J. Celso Cardoso Jr., IPEA, 2009.

respectivos espaços territoriais. Tal discurso se mostra favorável a maior controle sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais. Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e ativas dos Estados visando tanto a recuperação do crescimento econômico como o combate à degradação das condições de vida, ações estas que dizem respeito à viabilidade e sustentabilidade dos sistemas ambientais, de produção e de proteção social em geral.

Estas questões recolocam — necessariamente — o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva, global-nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do ponto de vista do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje em dia, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados Nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços. O tempo das crenças ingênuas em favor das teses ligadas à irrelevância da atuação estatal em geral parece estar chegando ao fim.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte (em outras palavras: não exógeno) do sistema social e econômico das nações, sendo — *em contextos históricos tais quais o do Brasil* — particularmente decisivo na formulação e condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Desenvolvimento, por sua vez, entendido em inúmeras e complexas dimensões, todas elas socialmente determinadas, portanto mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e regiões do planeta.

Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada (e reconhecidamente não totalizante), muito dificilmente um país conseguirá combinar — satisfatória e simultaneamente — aquelas inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento. Mas que dimensões são estas?

Ao longo do processo de planejamento estratégico — iniciado em 2008 e tendo suas matrizes revisadas em 2011, ainda em curso no IPEA — identificaram-se sete grandes dimensões ou eixos estruturantes para o desenvolvimento brasileiro, quais sejam: 1) inserção internacional soberana; 2) macroeconomia para o pleno emprego; 3) infraestrutura econômica, social e urbana; 4) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; 5) sustentabilidade ambiental; 6) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; 7) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

O conjunto de documentos derivados do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, até o momento, é o seguinte:

- a) Livro 1 — *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: Contribuições do Conselho de Orientação do Ipea* — publicado em 2009.
- b) Livro 2 — *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: Estudos de Experiências Internacionais Seleccionadas* — publicado em 2009.
- c) Livro 3 — *Eixo Inserção Internacional Brasileira Soberana:*
  - Volume 1 — *Inserção Internacional Brasileira: Temas de Política Internacional.*
  - Volume 2 — *Inserção Internacional Brasileira: Temas de Economia Internacional.*
- d) Livro 4 — *Eixo Macroeconomia para o Desenvolvimento:*
  - Volume único — *Macroeconomia para o Desenvolvimento: Crescimento, Estabilidade e Emprego.*
- e) Livro 5 — *Eixo Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada:*
  - Volume 1 — *Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: Desafios do Desenvolvimento Produtivo Brasileiro.*
  - Volume 2 — *Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: Diagnóstico e Políticas de Redução das Desigualdades Regionais.*
- f) Livro 6 — *Eixo Infraestrutura Econômica, Social e Urbana:*
  - Volume 1 — *Infraestrutura Econômica no Brasil: Diagnósticos e Perspectivas para 2025.*
  - Volume 2 — *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: Subsídios para uma Agenda de Pesquisa e Formulação de Políticas Públicas.*
- g) Livro 7 — *Eixo Sustentabilidade Ambiental:*
  - Volume único — *Sustentabilidade Ambiental no Brasil: Biodiversidade, Economia e Bem-Estar Humano.*
- h) Livro 8 — *Eixo Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades:*
  - Volume único — *Perspectivas da Política Social no Brasil.*

- i) Livro 9 — *Eixo Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*:
- Volume 1 — *Estado, Instituições e República*.
  - Volume 2 — *Estado, Instituições e Democracia*.
  - Volume 3 — *Estado, Instituições e Desenvolvimento*.
- j) Livro 10 — *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*.
- k) *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* — edições 2009, 2010 e 2011.
- l) *Série Diálogos para o Desenvolvimento*:
- Volume 1 — *Diálogos para o Desenvolvimento*.
  - Volume 2 — *A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*.
  - Volume 3 — *Complexidade e Desenvolvimento*.
  - Volume 4 — *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*.
  - Volume 5 — *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*.
  - Volume 6 — *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas*
  - Volume 7 — *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*.
  - Volume 8 — *Federalismo à Brasileira: Questões para Discussão*.
  - Volume 9 — *Gestão e Jurisdição: o Caso da Execução Fiscal da União*.

Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem uma parte bastante grande do espectro que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Mas somente se esta vontade for coletivamente organizada é que terá alguma chance de sucesso. Daí a importância estratégica do Estado para induzir ou

catalisar esta vontade em nível nacional. Não há porque esperar que algo deste tipo e desta dimensão seja obtido por obra das circunstâncias.

É bastante improvável que o simples realizar-se de vidas atomizadas consiga produzir, em nível coletivo, os atributos acima mencionados de forma simultânea e satisfatória para a garantia de condições de vida e de reprodução social justas e equilibradas.

Por outro lado, o Estado pode muito, mas não pode tudo. Ele não é — como muitas vezes se supôs em teorias do Estado — um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É, sim, parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.<sup>3</sup> É, então, diante da constatação acima enunciada que se parte para a recuperação analítica de alguns pontos importantes para o debate atual sobre o Estado e o desenvolvimento brasileiros. Entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado seja ao mesmo tempo o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos, etc.) e o agente decisório último por meio do qual, de fato, se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

No texto que se segue levantam-se questões e apontam-se perspectivas que permitam proporcionar as condições necessárias para a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento público governamental e as políticas públicas de corte federal devem e podem ocupar no cenário atual, como indutoras do desenvolvimento nacional.

## 2 | DESENVOLVIMENTO: REQUALIFICANDO E RESSIGNIFICANDO O CONCEITO E O DEBATE NO BRASIL<sup>4</sup>

Quais são, hoje, os qualificativos mais pertinentes à ideia de desenvolvimento, dos quais se possa fazer uso corrente para avançar na construção de um entendimento comum deste conceito?

---

3 Um detalhamento algo mais teórico desta discussão pode ser visto em *Estado e Economia no Capitalismo*, de Adam Przeworski (1995), ou através do artigo “Autonomia versus interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação”, de J. Celso Cardoso Jr. (2006).

4 O restante deste texto é uma versão modificada da Introdução escrita para o livro *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, produção institucional do IPEA (2009) coordenada neste ano por J. Celso Cardoso Jr.

Desde o final da segunda guerra mundial até aproximadamente o começo dos anos de 1970, a palavra “desenvolvimento” se confundia com o conceito “crescimento econômico”, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade no nível, sobretudo, das firmas.

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização, por si sós, haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza estrutural e combater as desigualdades, foi-se buscando — teórica e politicamente — diferenciações entre crescimento e desenvolvimento, e ao mesmo tempo, a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático desse movimento foi a inclusão do “S” na sigla do BNDE, que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em 1982, mais de três décadas após a sua fundação.

Esse estratagema melhorava, mas não resolvia totalmente o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes, que desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente desses qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento, um processo de crescimento econômico sem democracia, ainda que, esta mesma, matizada à época tão somente pelos seus próprios qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos, num contexto de crescimento com autoritarismo, passava a ser uma demanda social e um desafio político imensos para melhor qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970.

Mesmo isso, no entanto, não resolvia totalmente a questão, e veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos de 1980, um movimento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais, como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional, como o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, a dimensão social da democracia e do desenvolvimento não está, ainda hoje, definitivamente inscrita no imaginário público brasileiro, sendo, portanto, um ponto de embate teórico e político ainda muito vivo no Brasil, motivo pelo qual talvez ainda se tenha, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas) o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento estão já há algum tempo cobrando seus espaços no significado

implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante ao conceito de desenvolvimento.

Por outro lado, é, sim, possível e necessário elencar algumas outras dimensões a compor, hoje no Brasil, o espectro de qualificativos indispensáveis para uma compreensão contemporânea, civilizada e civilizante do desenvolvimento. Estão todas elas ainda no plano das reivindicações teóricas, num estágio de maturação política ainda bastante incipiente, e muito distantes também do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam os debates públicos e já interessam à classe política, aos governantes e aos cidadãos comuns.

Nem todas são questões exatamente novas, mas todas elas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível, no entanto, identificar algumas das mais relevantes, tais quais estão sendo discutidas no âmbito do Ipea, por meio do processo interno de planejamento estratégico acima aludido.

### 3 | ESPAÇOS DE SOBERANIA

Em primeiro lugar, num contexto de crescente internacionalização dos fluxos de bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está posta para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural, etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. Este tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido, entre outras coisas, a suas dimensões territorial e populacional, suas riquezas naturais estratégicas, sua posição geopolítica e econômica na América Latina e suas pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento analítico de que o movimento das forças de mercado, por si só, não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas tais como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa.

Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) se converte em interesse e objetivo coletivos, apenas possível por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos



atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento includentes, sustentáveis e soberanos.

Nessa perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve necessariamente dispor de autonomia elevada para decidir acerca de suas políticas internas e também daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, deve buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural; ser capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para assim desenhar sua própria história.

Em segundo lugar, no plano estritamente interno, outras questões igualmente relevantes se manifestam. Os temas que sempre estiveram no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e frente às demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro)econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país.

Claramente, não se trata mais de priorizar — frente a outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento — estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas (ou primordialmente) à apropriação e acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão — mais teórica que política, é bem verdade — de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nesta nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, da coerência macroeconômica, da regulação pública (no sentido de estatal, institucional e democrática), da sustentabilidade ambiental, da convergência regional, do equilíbrio campo/cidade, da inclusão e sustentação humana e social, dentre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional.

Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Desta maneira, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Por isso, esta dimensão do desenvolvimento pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade, como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

Em terceiro lugar, portanto, está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui é abordada gama ampla de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e sobre a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, de um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre habitação, saneamento e transporte público, de outro, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e da regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam como igualmente desafiadores para o país.

Dito de outro modo, algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da infraestrutura (habitação, saneamento e transporte público), e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Adicionalmente, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica é outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessita estar permeada e orientada pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, acima enunciadas. Assim, ganham destaque: a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética; e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil. O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana — tudo em perspectiva conecta — e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica),

devendo os ativos ambientais serem preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas. As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos socioambientalmente mais vulneráveis.

O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e da biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis.

As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade, e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil. Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, no reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

Finalmente, há uma quarta questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento: garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional. Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso a este conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para se aferir o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Estes temas são, por sua vez, aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é este ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, por ordenar o uso sustentável do território, por regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, por mais que as economias e alguns processos sociopolíticos estejam internacionalizados, importantes dimensões da vida social

permanecem sob custódia das políticas nacionais, aprofundando a ideia de que o Estado é ainda a principal referência no que se refere à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial. Em suma, cidadania, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. Este processo requer participação e engajamento do poder público, em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e dos setores produtivos.

Isto tudo posto, percebe-se, portanto, que as dimensões de análise acima apresentadas como qualificativos hoje inescapáveis da moderna concepção de desenvolvimento visam conferir um sentido agregado ao esforço institucional que está em curso no Ipea.

#### **4 | ESTADO E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Este sentido agregado de que se fala, é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo. O esforço de reflexão aqui realizado visa, portanto, institucionalizar e sistematizar, uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de âmbito, sobretudo, federal. Com isso, pretende-se obter, ao longo dos anos, capacitação técnica e visão institucional abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los adequadamente. Adicionalmente, espera-se, como resultado desta estratégia institucional, um incremento analítico gradual no que se refere a uma compreensão coletiva teoricamente mais inter-relacional dos diversos temas e assuntos em pauta, como também metodologicamente mais transdisciplinar em termos de técnicas e alternativas de pesquisa.

E, embora o objetivo declarado seja — como explorado até aqui — identificar e construir, teórica e politicamente, os qualificativos do desenvolvimento, tais que deles se possa fazer uso corrente, para melhor caracterizar e simbolizar um entendimento coletivo comum do termo e do conceito, sabe-se que, do ponto de vista do Ipea, esta tarefa passa, necessariamente, pelo estudo do Estado, do planejamento e das políticas públicas, como instâncias inescapáveis de mediação entre os tais qualificativos até aqui sugeridos para uma nova compreensão de desenvolvimento, e o próprio desenvolvimento como projeto político em construção.

Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um

debate público bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e níveis de governo no Brasil (e ao próprio Ipea em particular), no sentido de responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e que características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?
- Quais as características (atualmente existentes e aquelas desejáveis) e quais as possibilidades (atualmente existentes e aquelas desejáveis) das instituições de Governo e de Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Quais os instrumentais e técnicas existentes (e quiçá aqueles necessários ou desejáveis) para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?
- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje?
- Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho (quando for o caso) dessas políticas públicas federais, nesta era de reconstrução dos Estados nacionais, e como implementá-las?

## 5 | PLANEJAMENTO: REQUALIFICANDO E RESSIGNIFICANDO O CONCEITO E O DEBATE NO BRASIL<sup>5</sup>

A atividade de planejamento governamental hoje não deve ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se

---

<sup>5</sup> O restante deste texto é uma versão modificada da Introdução escrita para o livro *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, produção institucional do IPEA (2009) coordenada neste ano por J. Celso Cardoso Jr.

realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Em segundo lugar, com a multiplicação e complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas hoje, ao mesmo tempo que com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral, também observada no Brasil, sobretudo após a Constituição de 1988, de pulverizar e de reduzir, por meio de processos não lineares nem necessariamente equilibrados de institucionalização de funções típicas e estratégicas ao nível do Estado, o raio de discricionariedade (ou de gestão política) da ação estatal, portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede e condiciona a ação.

Em outras palavras, pode-se dizer que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em paralelo à decadência da função planejamento governamental em geral, num ambiente ideologicamente hostil à presença e atuação do Estado, esta função pública foi adquirindo feições muito diferentes daquelas com as quais, no passado, ela costumava geralmente se identificar.

Hoje, na estrutura e forma de funcionamento do planejamento governamental operante no país, esta função está, em grande medida, esvaziada de conteúdo político, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se houver, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar.

Então, se as impressões gerais, logo acima apontadas, sobre a natureza e algumas características gerais do planejamento governamental hoje estiverem corretas, ganha sentido teoricamente diferenciado e politicamente importante uma busca orientada a dar resposta às questões aqui suscitadas. Afinal, se planejamento governamental e políticas públicas são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e Desenvolvimento, então não é assunto menor ressignificar e requalificar — tal qual sugerido acima para a própria categoria “desenvolvimento” — os próprios termos pelos quais, atualmente, deve ser redefinido o conceito de planejamento público governamental.

Tal qual no caso da categoria desenvolvimento, também aqui é preciso um esforço teórico e político de grande fôlego para ressignificar e requalificar o sentido de inteligibilidade comum ao termo/conceito de planejamento.

E tal qual como no caso da categoria desenvolvimento, também aqui não se pode fazer isso sem um trabalho cotidiano de pesquisa, investigação e experimentação, portanto, sem as perspectivas de continuidade e de cumulatividade, por meio das quais, ao longo do tempo, se consiga ir dando novo sentido — teórico e político — a ambos os conceitos.



Ao se caminhar nesta direção, espera-se a obtenção de maior maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, para esta tarefa de redefinição e ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, quatro binômios aparecem com força no bojo desta discussão.

Em primeiro lugar, o binômio “*planejamento — engajamento*”, isto é, a ideia de que, hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar (e mesmo contar com) certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam atores da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático (sempre que possível) de todos os atores pertencentes à arena em questão.

Em segundo lugar, o binômio “*articulação — coordenação*”, ou seja, a ideia de que grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a um esforço igualmente grande — mas possível — de coordenação geral das ações de planejamento.

O trabalho de articulação institucional a que se refere é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos, e cada qual com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, embora não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

Em terceiro lugar, o binômio “*prospectivo–propositivo*”, vale dizer, a ideia de que, cada vez mais, ambas as dimensões aludidas — a prospecção e a proposição — devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público na atualidade. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, ao mesmo tempo de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, programas e ações de governo.

Em quarto lugar, o binômio “*estratégias–trajetórias*”, que significa, claramente, dotar a função planejamento do poder de ser, ao mesmo tempo, o aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, estratégias de ação, tais que

anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

O debate e o enfrentamento de todas as questões aqui enunciadas seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É fundamental, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país.

As questões agora postas visam exatamente a contribuir para lançar luz sobre a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que instrumentalizem o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro.

Em suma, o desenvolvimento que se busca passa a ser, então, um processo contínuo de aprendizagem e conquistas, cujas dimensões ou qualificativos se agregam — teórica e politicamente — tanto simultaneamente como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim, ou não se está falando de desenvolvimento.

A próxima seção detalhará os eixos para o desenvolvimento adotados pelo IPEA, na forma como se organizaram e se nomearam os livros da série *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*<sup>6</sup>.

## 6 | EIXO INSERÇÃO INTERNACIONAL SOBERANA

Uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve necessariamente dispor de autonomia elevada para decidir acerca de suas políticas internas e também daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, deve buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural; ser capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada e desenhar sua própria história.

Os temas sobre política externa procuram discutir questões relacionadas às várias dimensões da ação internacional do país. Oferecem amplo quadro analítico

---

<sup>6</sup> Para este debate, tal qual propagado pelo IPEA ao longo do triênio 2008-2010, ver em especial a série de 15 volumes publicados no âmbito do Projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro* e disponíveis em <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Posteriormente, dois livros-sínteses do referido projeto foram produzidos, sob coordenação e organização de CARDOSO JR. (2011; 2013).



das questões que influenciam a presença do Brasil no mundo, como as tendências da geopolítica mundial, a participação do país nos acordos bilaterais e multilaterais e nos vários fóruns mundiais, seu papel na integração sul-americana, sua relação com os Estados Unidos, a participação em missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros.

Os temas de economia internacional procuram discutir questões econômicas relevantes relacionadas à inserção internacional brasileira no período recente, proporcionando um amplo quadro descritivo e analítico das questões que influenciam a presença do Brasil no mundo: crise e regulação financeira internacional, sistema monetário-financeiro internacional, relação Estados Unidos–China, comércio internacional, integração sul-americana e investimento externo direto. A ideia central que fundamenta essa tarefa é a construção de uma agenda de pesquisa e de proposições de políticas a partir das reflexões oferecidas por esses trabalhos (IPEA, 2010a).

As perguntas que norteiam a reflexão abrangem:

- Que elementos considerar na construção de uma estratégia de inserção internacional soberana? Para que fins e em que medida o Brasil deve aceitar concessões de soberania? As dimensões de análise consideram: geopolítica, arranjo macroeconômico interno, perfil atual e almejado da estrutura produtiva brasileira, política de segurança, defesa nacional e questões ambientais. Instituições responsáveis pela inserção internacional brasileira: perfil, capacidade e funções. Diagnósticos e Propostas.
- Quais os determinantes e impactos dos investimentos diretos no país e os investimentos brasileiros no exterior? As dimensões de análise consideram: *greenfield*, fusões e aquisições, fluxos financeiros, propriedade intelectual, conhecimentos tradicionais, repartição de benefícios da biodiversidade.
- Como as políticas públicas podem atuar para aperfeiçoar a internacionalização das empresas brasileiras?
- Quais os efeitos da transferência e de difusão de tecnologia e do Investimento Direto Externo (IDE)? Exportação, instalação de empresas no exterior.
- Quais as políticas adequadas à transferência e difusão de tecnologia e do IDE? Estratégias dos grandes grupos empresariais internacionais, a inserção brasileira nestas estratégias e a articulação de políticas públicas para atração de investimentos.

- Como difundir, acompanhar e avaliar os acordos de cooperação e integração? As dimensões de análise consideram: troca de conhecimento, marcos regulatório das relações de trabalho, fluxos migratórios, política de segurança nacional, defesa nacional, propriedade intelectual, recursos naturais, conhecimentos tradicionais, sustentabilidade ambiental e direitos humanos.
- Blocos regionais: perspectivas. Quais as perspectivas da Cooperação Sul-Sul?
- Qual deve ser a estratégia comercial brasileira?
- Quais são os determinantes estruturais das importações e das exportações brasileira? Que padrão de comércio internacional pode garantir independência tecnológica?
- Quais são os impactos da política macroeconômica sobre a estratégia comercial brasileira?
- Como as questões socioambientais afetam o fluxo comercial brasileiro? Análise da política comercial brasileira na Rodada Doha.
- Qual deve ser a estratégia do país como potencial grande exportador de petróleo?
- Qual deve ser a estratégia brasileira diante da concorrência asiática, em particular a China e a Índia?

## **7 | EIXO MACROECONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO: CRESCIMENTO, ESTABILIDADE E EMPREGO**

A trajetória das economias capitalistas ao longo do tempo é permeada por ciclos econômicos determinados tanto endogenamente quanto por fatores exógenos. Com essa instabilidade inerente ao seu funcionamento, as forças de mercado por si só podem gerar resultados socialmente indesejáveis como altas taxas de desemprego, inflação e má distribuição de renda. Em economias subdesenvolvidas, emergem outros problemas tais como subemprego, heterogeneidade estrutural e vulnerabilidade externa. Por meio do planejamento e da ação do Estado, as políticas macroeconômicas podem ser utilizadas como instrumento para enfrentar essas questões. Ademais, além de influenciarem no curto prazo, tais políticas podem afetar

a trajetória de crescimento de longo prazo da renda e da produtividade, bem como promover transformações estruturais visando a superação do subdesenvolvimento. A coordenação das dimensões fiscal, monetária e cambial do regime de política macroeconômica é essencial para materializar modelo de desenvolvimento nacional includente e sustentável.

## 7.1 | Macroeconomia Comprometida para o Desenvolvimento

As economias *em desenvolvimento* e *subdesenvolvidas*, portanto, apresentam obstáculos estruturais específicos às suas condições históricas associados a suas inserções periféricas no sistema econômico internacional. Alguns destes entraves, como vasto contingente de força de trabalho subempregado nos setores de subsistência, tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos e profunda heterogeneidade entre setores produtivos, não poderiam ser superados sem a promoção de *transformações estruturais*. Nesse contexto, a política econômica expande seus objetivos para além de questões específicas e imediatas, bem como o escopo do manuseio dos instrumentos de política econômica, característicos das economias desenvolvidas.

A gestão da política macroeconômica em um país ainda *em desenvolvimento*, como o Brasil, deve, então, ser conduzida de maneira a se atingir dois objetivos. O primeiro é promover o crescimento econômico e fornecer condições para que este seja sustentado; isto envolve a adoção de políticas anticíclicas para atenuar os efeitos das flutuações econômicas na produção e no emprego, sem descuidar de outros aspectos igualmente importantes, como a estabilidade de preços e a ampliação da capacidade produtiva do país.

O segundo é buscar o desenvolvimento e, para atingi-lo, são necessários investimentos maciços (públicos e privados) ao longo do tempo em saúde, educação e infraestrutura para garantir o bem-estar de toda a população e a igualdade de oportunidades. E investimentos, também de largo vulto, em ciência e tecnologia, os quais, associados a políticas industriais e agrícolas, revertam-se em fatores de impulso e dinamismo para os setores produtivos. O mais importante desafio que se apresenta é, portanto, tentar conciliar esses dois objetivos de tal forma que a gestão da política macroeconômica não cerceie as possibilidades de desenvolvimento econômico e social (IPEA, 2010b).

As perguntas norteadoras para a reflexão dessas questões consistem em:

- Qual modelo de desenvolvimento pode atender melhor as necessidades da sociedade brasileira?
- Como se deu a construção histórica do atual modelo econômico brasileiro?

- Como o estudo da diversidade internacional de modelos de desenvolvimento pode contribuir para a formulação de um modelo de desenvolvimento brasileiro?
- Quais as principais restrições para o crescimento econômico sustentado?
- Como aprimorar as instituições brasileiras para a promoção do desenvolvimento no país?
- De que forma e em que extensão a distribuição de renda, o crescimento econômico e a inflação afetam-se reciprocamente?
- Qual o papel dos mercados interno e externo na estratégia de desenvolvimento nacional?
- Quais as medidas necessárias para se reduzir a vulnerabilidade a crises cambiais/financeiras?
- Qual é a resposta ótima de política macroeconômica à mudança de preços relativos na economia internacional?
- De que forma as políticas macroeconômica deveriam ser conduzidas para reduzir o impacto negativo da crise internacional sobre a economia brasileira?
- Como reorganizar o sistema financeiro internacional de modo a reduzir as fontes de vulnerabilidade numa economia globalizada?
- Como gerir a economia do pré-sal?
- Como evitar a doença holandesa e conciliar a estratégia de desenvolvimento produtivamente diversificado com a abundância de um recurso natural?
- Qual o melhor modelo para explorar o petróleo (partilha, concessão ou regime misto) e se apropriar dessa renda?
- Qual a melhor modo de gerir os recursos: dimensão federativa e fundo soberano: riqueza para o futuro *versus* necessidades de curto prazo?
- Quais os fatores críticos para o Brasil crescer de forma sustentada a taxas mais elevadas?

- Como coordenar as políticas macroeconômicas com as demais políticas públicas para incentivar o crescimento sustentável com distribuição de renda?
- Qual o impacto de diferentes regras fiscais (tributação e gasto) sobre crescimento e distribuição de renda?
- Qual a relação entre investimento público e transferências fiscais e o crescimento econômico de médio e longo prazo? Existência e superação dos eventuais limites ambientais para a taxa de crescimento.

## **8 | EIXO ESTRUTURA PRODUTIVA E TECNOLÓGICA AVANÇADA E REGIONALMENTE INTEGRADA**

O desenvolvimento nacional depende de infraestrutura econômica, social e urbana e de um arranjo institucional capaz de promovê-la. A eficiência econômica, a equidade social, a redução de impactos ambientais e a redução de desigualdades espaciais em suas diversas escalas devem nortear o processo de adequação destas infraestruturas. Assim, as políticas públicas devem ser voltadas para: a atualização da matriz energética com ênfase em fontes renováveis e segurança energética; a revisão da matriz de transporte, com redistribuição e integração modal; avaliação e monitoramento do modelo de telecomunicações; e a integração entre políticas de saneamento, habitação e mobilidade garantindo o direito à cidade.

### **8.1 | Desafios do Desenvolvimento Produtivo Brasileiro**

Os desdobramentos da política industrial ao longo dos próximos anos dependerão da forma como a sociedade brasileira venha a se posicionar neste debate, pois, ao contrário da política dos anos 1960 e 1970, quando as decisões do que e como fazer eram tomadas por um grupo de burocratas “de cima para baixo”, as políticas industriais atuais na América Latina e no Brasil demandam participação da sociedade em sua concepção e implementação.

Se, por um lado, a maior participação social na definição do que venha ser a política industrial torna mais difícil a busca de consensos entre atores públicos e privados, atores estes que muitas vezes trabalham com horizontes distintos e objetivos diferentes, por outro lado, essa busca de consenso no desenho e na implementação das políticas industriais modernas tem o potencial de torná-las ações de Estado, em vez de simples políticas de governo, cujo horizonte de implementação se restringe ao ciclo eleitoral de quatro anos.

É nesse novo paradigma de construção de *políticas industriais consensuais* que se coloca o debate. De que forma esse consenso é construído? Como acompanhar e avaliar os resultados dessas políticas? Qual o papel dos atores privados e públicos na formulação e na implementação dessa nova política industrial, que nasce de um intenso debate com a sociedade? Quais os riscos que ainda se apresentam para o Estado na promoção de setores econômicos? (IPEA, 2010c).

## 8.2 | Diagnósticos e Políticas de Redução das Desigualdades Regionais

Uma das características mais marcantes do Brasil é a grande diversidade socioeconômica e cultural existente ao longo de seu território. Essa diversidade remonta ao início da organização da nação brasileira, diante de um processo de colonização que ocorre de formas muito distintas entre suas regiões. Ao mesmo tempo em que as pluralidades de culturas e de formações geográficas são fontes de riquezas e de inspiração para os brasileiros, as grandes diferenças socioeconômicas podem enfraquecer seu pacto federativo e seu desenvolvimento socioeconômico.

A compreensão do padrão e da evolução das desigualdades regionais brasileiras tem sido então, há várias décadas, motivo de dedicação por grande número de formuladores de políticas, cientistas sociais, historiadores e artistas.

A partir da década de 1950 do século XX, o governo federal ampliou a execução de políticas de redução das desigualdades existentes entre as regiões brasileiras. Essas políticas, que estavam intimamente ligadas às de desenvolvimento nacional, se enfraqueceram a partir da década de 1980, momento em que a forte recessão, a desestabilização da economia e o grande endividamento do Estado reduziram sua capacidade de executar políticas regionais.

A desestruturação das políticas regionais aliada a fatos importantes como a abertura econômica e a reestruturação política do país modificou, a partir da década de 1990, de forma significativa, o padrão espacial das desigualdades socioeconômicas no país.

A atual realidade socioeconômica espacial que decorre dessas grandes transformações, a existência de uma literatura sobre economia regional mais rica, a maior disponibilidade de informações socioeconômicas que podem ser localizadas no espaço, bem como de metodologias utilizadas para o tratamento destas e o acúmulo de meio século de experiências relacionadas à execução de políticas regionais resultam em uma grande produção atual de análises sobre as desigualdades regionais brasileiras e as políticas regionais implementadas atualmente no Brasil e várias proposições para as políticas públicas (IPEA, 2010c).

As perguntas norteadoras para esses questionamentos incluem:

- Como compatibilizar a agenda de investimentos prioritários de governos com o planejamento de longo prazo do Estado brasileiro? Compatibilização da execução dos planos de curto prazo e longo prazo. Papel da Gestão e administração da máquina pública. Arranjos jurídico-institucionais.
- Como o marco regulatório pode fornecer a segurança e os incentivos adequados para que investimentos em infraestrutura sejam realizados?
- Quais são as formas de financiamento que garantem os investimentos e sua continuidade?
- Quais elementos devem ser levados em conta na estruturação de uma política nacional de desenvolvimento territorial? Modelos de planejamento territorial e avaliação das práticas de planejamento urbano e regional. Como tornar os instrumentos de planejamento territoriais mais democráticos e mais efetivos?
- Como tratar a desarticulação entre os diversos instrumentos de política urbana e regional (Plano Diretor, Leis Orçamentárias, Planos Setoriais, etc.)? Desenho político-institucional e a articulação entre as diferentes políticas (PNOT, PNDU, ZEE, entre outros) e diferentes escalas (perspectiva interescalar). Ordenamento territorial e a rede urbana brasileira. Articulação institucional para a gestão metropolitana. A questão federativa e as diferenças territoriais. Redução das desigualdades regionais. A questão metropolitana. Articulação entre o planejamento territorial e as políticas setoriais.
- Qual a infraestrutura necessária para dar suporte ao desenvolvimento do país, considerando a política nacional de desenvolvimento territorial? Orientar o reordenamento territorial e infraestrutura econômica, social e urbana para uma rede urbana menos concentrada.
- Sistema de transporte integrado capaz de promover a mobilidade de pessoas e bens de forma mais acessível e eficiente. A regulação dos serviços públicos e o papel das agências reguladoras. Qual a relação entre infraestrutura, competitividade e custo Brasil?



- A rede urbana e a infraestrutura econômica nacional frente à integração latino-americana.
- Como incorporar a questão ambiental ao planejamento sobre a infraestrutura socioeconômica e territorial do país?
- Que arranjos institucionais, políticos e econômicos podem garantir uma trajetória sustentável do nível de financiamento e investimento no desenvolvimento da infraestrutura?
- Como compartilhar os interesses da área privada e do governo na viabilização de investimentos em infraestrutura?
- Qual a importância da Constituição Federal de 1988 sobre o papel do financiamento e dos fundos setoriais?
- Como integrar as necessidades de expansão da infraestrutura com a sustentabilidade econômica (política macroeconômica, financiamento e investimento público / privado)?
- Como motivar o setor privado a investir em infraestrutura que equilibre interesses econômicos, sociais e ambientais?
- Quais são as lacunas sobre a regulamentação do financiamento dos setores de infraestrutura no ordenamento jurídico brasileiro?
- Que modelos de regulação, gestão e controle são mais adequados ao desenvolvimento da infraestrutura? Qual o modelo jurídico institucional adequado ao desenvolvimento da infraestrutura?
- Que tipos de papéis os agentes públicos e privados deverão desenvolver ao modelo de regulação?
- Qual a forma de atuação e o papel dos órgãos de controle? Quais os modelos e formas de atuação dos órgãos públicos de gestão?
- Como o sistema de avaliação de políticas públicas pode contribuir para sua formulação e aperfeiçoamento?



## 9 | EIXO INFRAESTRUTURA ECONÔMICA NO BRASIL

O desenvolvimento nacional depende de infraestrutura econômica, social e urbana e de um arranjo institucional capaz de promovê-la. A eficiência econômica, a equidade social, a redução de impactos ambientais e a redução de desigualdades espaciais em suas diversas escalas devem nortear o processo de adequação destas infraestruturas. Assim, as políticas públicas devem ser voltadas para: a atualização da matriz energética com ênfase em fontes renováveis e segurança energética; a revisão da matriz de transporte, com redistribuição e integração modal; avaliação e monitoramento do modelo de telecomunicações; e a integração entre políticas de saneamento, habitação e mobilidade garantindo o direito à cidade.

### 9.1 | Diagnósticos e Perspectivas para 2025

Não resta dúvida de que a oferta eficiente de serviços públicos de infraestrutura é um dos aspectos mais importantes das políticas de desenvolvimento econômico e social. A prestação eficiente de tais serviços condiciona significativamente a produtividade e a competitividade do sistema econômico, ao mesmo tempo em que melhora o bem-estar social. Portanto, uma adequada disponibilidade de infraestrutura e de seus serviços correlatos é condição indispensável para que o país possa desenvolver vantagens competitivas, alcançando maior grau de especialização produtiva.

Os investimentos em infraestrutura elevam a competitividade sistêmica da economia, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia. Além disso, tais inversões promovem efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo a outros investimentos.

Os investimentos em infraestrutura impactam na economia por meio de canais diretos — como a expansão da capacidade de abastecimento ou o escoamento da produção — e indiretos (a melhoria na produtividade total dos fatores), propiciando o desenvolvimento econômico e social da nação. A infraestrutura — quer promovida pelo Estado, quer pela iniciativa privada — tem o potencial de tornar mais rentáveis, e conseqüentemente mais atraentes, os investimentos produtivos, viabilizando maior eficiência ao sistema econômico (IPEA, 2010d).

Um dos pontos importantes a ser observado nos investimentos em infraestrutura é que seus impactos possuem características muito próprias e específicas para cada setor, de modo que não atuam de forma linear sobre o crescimento. De fato, cada setor apresenta uma capacidade e um formato na promoção do desenvolvimento, devendo ser observadas as necessidades e as potencialidades

de cada região, a fim de planejar adequadamente as aplicações a serem realizadas (IPEA, 2010d).

## **9.2 | Subsídios para Uma Agenda de Pesquisa e Formulação de Políticas Públicas**

A infraestrutura econômica, social e urbana e o processo de desenvolvimento possuem elevado grau de correlação. A disponibilidade de infraestrutura no território constitui um indicador das suas condições de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa disponibilidade ou sua ausência favorecem ou limitam o processo de desenvolvimento econômico e territorial.

Ao longo do processo de formação socioespacial, os investimentos em infraestrutura favorecem as condições de desenvolvimento socioeconômico de algumas porções do território, enquanto as ausências ou deficiências infraestruturais em algumas áreas restringem as suas possibilidades de desenvolvimento. Assim, a quantidade e a qualidade da infraestrutura disponível no território qualificam e condicionam seu processo de desenvolvimento.

Ao eleger a infraestrutura econômica, social e urbana como um dos eixos de desenvolvimento do país, o Ipea parte do entendimento que o desenvolvimento nacional depende da adequada provisão de infraestrutura econômica, social e urbana e, subsidiariamente, de um arranjo institucional capaz de promovê-la, seja em termos dos investimentos públicos ou privados necessários para dotar o país das infraestruturas necessárias, seja em termos de sua gestão e atualização, configurando um processo permanente que conforma uma política de Estado.

Enquanto política de Estado que deve favorecer o desenvolvimento do país, entende-se que o processo de adequação da infraestrutura econômica, social e urbana deve ser orientado pela promoção, concomitante, da eficiência econômica, da equidade social e da sustentabilidade ambiental, e pela diminuição das desigualdades espaciais, em suas diversas escalas.

Decorre disso o que pode ser qualificado como um dilema central relativo à infraestrutura: a implantação de determinadas infraestruturas mostra-se mais viável e atende a critérios, sobretudo de viabilidade econômico-financeira, em cidades e regiões que por sua posição hierárquica na rede urbana, por seu dinamismo e pelas funções que exercem no território já são mais bem dotadas em termos de infraestrutura, de modo que os investimentos em infraestrutura podem reforçar a sua concentração espacial e acentuar as disparidades socioespaciais.

Além disso, os efeitos multiplicadores e virtuosos dos investimentos em infraestrutura tendem a dar melhor resposta em regiões que de alguma forma já são privilegiadas em termos de equipamentos e conhecimento, já exercem um papel importante em termos regionais e da rede de cidades e já atraem a maior (e melhor) parte dos investimentos públicos e privados (IPEA, 2010d).

## 10 | EIXO SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO BRASIL

A sustentabilidade ambiental é afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais serem preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar a essas. As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos socioambientalmente mais vulneráveis. A gestão dos biomas e da biodiversidade brasileiras representa um aspecto econômico e político essencial na inserção internacional soberana do país. Assim, o desenvolvimento do país deve ser pensado a partir de uma perspectiva de recursos naturais exauríveis. Um novo modelo de desenvolvimento deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, no reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de um padrão de consumo que respeite a capacidade suporte do ambiente.

### 10.1| Biodiversidade, Economia e Bem-estar humano

A extraordinária multiplicação da espécie humana, aliada a uma não menos acentuada elevação nos padrões de consumo, com todas as consequências imagináveis sobre o ritmo de exploração dos recursos naturais, fez com que, na atualidade, a preocupação com a forma de inserção do homem na produção de sua existência e no entorno natural não possa mais ser esquecida quando se discute o processo de desenvolvimento econômico e social.

A integração da sustentabilidade ambiental no contexto econômico não é tarefa fácil. Por muito tempo, restrições dessa ordem não foram levadas a sério, não só no país. Vista como mais um empecilho ao dinamismo econômico que se desejava imprimir, sendo que a ânsia por taxas de crescimento cada vez maiores é tomada como um fim em si mesmo, a preocupação de caráter ambiental necessita, ainda, de alicerces mais sólidos para constituir-se como campo que possa opinar e orientar de forma autônoma decisões de políticas públicas, econômicas e sociais. Por outro lado, é campo marcado por profunda e seminal transdisciplinariedade.

A humanidade encontra-se em um período de grandes desafios. O aumento de bem-estar, proporcionado pelo vigoroso crescimento econômico mundial ocorrido no século XX, é ameaçado por alterações ambientais ocorridas, em grande parte, pelas externalidades das próprias ações humanas.

O momento exige imediata atenção, pois são vigorosas as transformações a enfrentarem-se neste século. Neste contexto, esse estudo analisa as relações entre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental (IPEA, 2010e).

Como perguntas norteadoras, destacam-se:

- Que fatores afetam o meio ambiente do país?
- Quais os impactos de fatores sociais, como a desigualdade e a pobreza?
- Quais os impactos da urbanização? Qual o estado do saneamento ambiental no país?
- Quais as políticas para incentivar a redução do consumo, a reciclagem e o reaproveitamento e a disposição final adequada dos materiais? Como acontece a gestão de recursos hídricos?
- Manutenção da qualidade do ar e suas conexões com transporte e habitação
- Quais os impactos da ação das atividades produtivas?
- Quais os impactos das obras de infraestrutura? Quais os impactos do consumo e da produção de energia?
- Quais as alternativas de fontes energéticas renováveis para a melhoria da qualidade ambiental no Brasil? Quais os impactos do atual padrão de consumo?
- Quais as relações entre o uso do solo, a regularização fundiária, o planejamento territorial (ex. ZEE), o desenvolvimento regional e a qualidade ambiental?
- Como avaliar e mensurar a sustentabilidade ambiental nas diferentes regiões do Brasil?
- Quais as contribuições brasileiras para as mudanças climáticas e quais seus efeitos para o país?
- Quais as relações entre os diferentes setores produtivos e as mudanças climáticas?

- Como reduzir as contribuições brasileiras para as mudanças climáticas, globais e regionais?
- Como reduzir as emissões de gases de efeito estufa nos diversos setores?
- Quais os principais efeitos das mudanças climáticas no Brasil?
- Como se adaptar às mudanças climáticas e mitigar seus efeitos com especial atenção às populações mais vulneráveis?
- Quais as características e potenciais de melhoria das políticas, da gestão e do planejamento ambientais no Brasil? Avaliar a ação do Estado. Redefinir competências e responsabilidades dos entes federativos.
- Como tornar efetiva a legislação? Como conciliar sustentabilidade ambiental e políticas sociais e setoriais?
- Como incorporar a sustentabilidade ambiental na contabilidade nacional?
- Como incorporar os custos e benefícios ambientais das atividades econômicas nas contas nacionais?
- Como incorporar as perdas ambientais nas contas nacionais?
- Quais são as vocações, potencialidades e fragilidades dos biomas brasileiros?
- Quais os fatores econômicos, sociais e políticos que ameaçam os biomas brasileiros?
- Quais os métodos apropriados de valoração econômica para o uso dos recursos naturais e quando a valoração é adequada para se internalizar as questões ambientais?
- Como aproveitar as potencialidades do uso econômico da biodiversidade compartilhando os benefícios com as populações tradicionais?
- Em que medida a produção e difusão do conhecimento (científico e tradicional) e a inovação no Brasil estão voltados para a compreensão e equacionamento do desenvolvimento sustentável?
- Quais as novas oportunidades para o uso estratégico dos ativos ambientais?

- Quais são as implicações dos acordos e fóruns internacionais (ambientais ou não) sobre o desenvolvimento sustentável brasileiro?
- Como o Brasil recebe as agendas relativas à sustentabilidade no âmbito internacional?
- Como o Brasil pode/deve pautar as questões ambientais junto às Organizações Multilaterais?

## 11 | EIXO PERSPECTIVAS DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Cidadania, inclusão e proteção social são elementos constitutivos fundamentais de uma estratégia de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas. Este processo requer participação e engajamento do Poder Público, em todas as suas esferas, da Sociedade Civil e dos Setores Produtivos.

### 11.1 | Perspectivas Abertas

Antagônicas, antitéticas, antinômicas: eis algumas das qualificações utilizadas pela literatura para descrever as relações entre a regulação social e a dinâmica econômica, ao menos em sociedades que se organizam em torno de mercados. Em tais sociedades, definidas desde o início da era moderna como capitalistas, os mercados são os mecanismos fundamentais de direcionamento dos esforços humanos e dos recursos naturais disponíveis. Mecanismos que atuam à medida que podem se valer do livre confronto entre demanda e oferta de capitais, de terras, de produtos, de serviços, de trabalho e assim por diante. Desse confronto resulta um intrincado conjunto de preços, que sinalizam aos atores qual deve ser o sentido da dinâmica econômica, no que tange a cada uma das mercadorias citadas, no tempo presente ou mesmo futuro.

O mercado de trabalho, especificamente, sempre foi o palco dos maiores antagonismos entre a atuação dos atores público-estatais e dos atores privados nas sociedades capitalistas. As sucessivas tentativas de regulação do mercado laboral pelo Estado foram o resultado de antinomias várias entre trabalhadores e empresários, como atesta a longa história dos conflitos operários a partir da metade do século XIX. Em boa medida, essas tentativas de regulação versaram sobre a maneira pela qual a capacidade de trabalho seria convertida em uma mercadoria, *stricto sensu*. Ou seja, versaram sobre a própria constituição do mercado laboral, que é a disponibilização

de pessoas livres para alienar sua potencialidade de trabalho a outrem, em troca de pagamento de uma contraprestação.

Enfim, a criação de direitos laborais — anteriormente referida como a juridificação do trabalho —, assim como de direitos sociais — juridificação do não trabalho —, foi uma resposta aos vários problemas gerados pelo movimento de mercantilização do trabalho nas sociedades capitalistas. Problemas de aguda assimetria política, social e econômica entre trabalhadores e empresários, que historicamente se manifestaram quase sempre em desfavor dos primeiros.

Mas é preciso ressaltar que essa criação de direitos, própria da esfera política, esteve em contradição permanente com a acumulação de capital, própria da esfera econômica. Daí a assertiva da literatura, de que as relações travadas entre a regulação social e a dinâmica econômica caracterizaram-se por serem antagônicas, antitéticas e antinômicas (IPEA, 2010f).

Entre outros aspectos, questiona-se até que ponto essa perspectiva da literatura dá conta da situação atual de países como o Brasil. Ou seja, até que ponto é adequada e suficiente tal perspectiva, dado que ela está preocupada essencialmente com as contradições entre a regulação social e a dinâmica econômica.

Esse questionamento surge a partir da constatação de que a política social, com seus diversos vetores e componentes definidos ao fim da década de 1980, influi sobremaneira na definição dos parâmetros vigentes da economia brasileira, de um ponto de vista macro, meso ou mesmo micro.

Como perguntas norteadoras, destacam-se:

- Quais são os elementos constitutivos e a abrangência da questão social no país?
- Como o Estado vê a questão social no discurso institucional e na agenda política?
- O que o Estado faz? Qual a prática institucional. O que a sociedade e os grupos organizados demandam?
- Qual modelo de desenvolvimento incorpora a proteção social como elemento fundamental?
- Como o Estado brasileiro pode promover e conciliar a equidade social e a eficiência econômica?
- Qual o Sistema de Proteção Social mais adequado ao Brasil?
- Em que medida o Sistema de Promoção Social Brasileiro é adequado ao conceito de cidadania estabelecido pela



Constituição Federal de 1988? Quais os padrões de universalização e de focalização? Quais e como são os arranjos institucionais?

- Como as políticas de proteção social incidem de forma distinta sobre grupos definidos pelo cruzamento das seguintes dimensões: regional; gênero; raça; deficiências; fases da vida; renda, classe e riqueza.
- Quais concepções das dimensões definidas acima estão presentes nas políticas de proteção social e geração de oportunidades?
- Como distintas concepções de justiça influenciam as políticas de proteção social e geração de oportunidades?
- Como mudanças demográficas e socioeconômicas influem sobre novas demandas de proteção social?
- Qual o papel do Estado na geração das oportunidades?
- Como a proteção social pode contribuir para a geração de oportunidades?
- Quais as inter-relações entre as políticas públicas e a geração de oportunidade?
- Quais as formas de garantir autonomia familiar, ou individual, ao final de um tempo de vigência de um programa social?
- Como superar as linhas de pobreza e buscar a mobilidade social?
- Como aprimorar a administração pública para a adequada gestão da política social?
- Gestão de Recursos Humanos. Quantidade e qualidade dos Recursos Humanos. Transparência. Gestão da Informação.
- Como avaliar as políticas sociais? Princípios. Integralidade. Universalidade. Efetividade. Eficácia. Eficiência. Equidade. Dimensões de Análise. Impactos. Federalismo. Desenho. Processo. Resultados.
- Como avaliar o impacto de políticas sociais a partir do princípio de equidade?



- Quais são as políticas mais eficazes de enfrentamento às desigualdades?
- Em que medida a cobertura do Sistema de Proteção Social impacta o processo de desenvolvimento?

## 12 | EIXO FORTALECIMENTO DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA

Não existe experiência bem sucedida de desenvolvimento que tenha prescindido do Estado como ator estratégico nos processos nacionais de construção econômica, social e política. Paralelamente, por mais que as economias e alguns processos sociopolíticos estejam internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob custódia das políticas nacionais, aprofundando a ideia de que o Estado é ainda a principal referência no que se refere à regulação das diversas dinâmicas que se desenrolam em seu espaço territorial. Sendo assim, é imprescindível refletir sobre os arranjos institucionais mais adequados para conjugar Estado, mercado e sociedade em torno de um modelo de desenvolvimento *inclusivo, soberano e sustentável*, que seja a meta da nação brasileira e o objetivo maior das políticas públicas.

### 12.1| Estado, Instituições e Democracia — República

O conceito de república não é unívoco e tem sido empregado no pensamento e na análise política para se referir a diferentes questões. Em termos bastante sintéticos, as duas acepções mais comumente relacionadas a esta ideia se referem, de um lado, a uma forma de governo instituída pela vontade da comunidade política — o que, no caso das experiências contemporâneas, se contrapõe aos governos monárquicos e se aproxima dos regimes democráticos — e, de outro, a uma forma de vida política fundada na primazia do interesse comum — que requer o engajamento da comunidade na condução da coisa pública e se faz expressar de maneira especial nos princípios, nas práticas e nos procedimentos que conformam as instituições.

Embora ambas as acepções não se oponham, e até se complementem, a discussão que se pretende fazer neste texto aborda a república a partir da segunda delas, interessando discutir especificamente o caráter republicano — ou não — das instituições constitutivas do Estado brasileiro, entendido enquanto agência primordial da comunidade política para gestão do que é público.

E por que recolocar em debate o tema republicano? Primeiramente, porque se reconhece que se trata de referência importante na reflexão política atual. Nas últimas décadas, a república ressurgiu como referência importante nas reflexões sobre a política. Noções como virtude cívica, espaço público, bem comum, bom governo, comunidade política, “interesse bem compreendido”, entre outras pertencentes à gramática da *res publica*, têm sido mobilizadas tanto para tematizar a sociabilidade corriqueira nos diferentes contextos de interação política, quanto para abordar a questão do desempenho e do aprimoramento do Estado e das instituições democráticas (IPEA, 2010, g).

## 12.2| Estado, Instituições e Democracia — República

Refletir sobre democracia em um contexto de discussão sobre perspectivas para o desenvolvimento brasileiro sugere uma aproximação até certo ponto original, tanto em nosso pensamento social quanto em nossa práxis política. A tarefa de construção de um projeto para o desenvolvimento de longo prazo, diante da qual o país mais uma vez se vê colocado, sempre teve foco em dois grandes temas: o crescimento econômico e a distribuição de renda. Os elementos políticos e institucionais que organizam as relações sociais e ajudam a promover um sentido comum de cidadania raramente tiveram espaço nessa agenda.

A democracia, em particular, só pôde entrar em cena como “possível resultante” do desenvolvimento, na ótica da teoria da modernização ou como um de seus “pressupostos abstratos”, na visão mais recente de que, com a consolidação de instituições democráticas, já não se pode mais pensar o desenvolvimento nos mesmos termos e condições do período autoritário. Ao colocar a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento, abre-se a possibilidades para reconsiderar essas relações e, no limite, reconhecer na democracia um elemento catalisador do desenvolvimento (IPEA, 2010, g).

## 12.3| Estado, Instituições e Democracia — Desenvolvimento

A primeira década do século XXI deixou evidentes as fraquezas do modelo de desenvolvimento liberal em proporcionar prosperidade econômica e equalização social no Brasil e na América Latina. Na verdade, o que se materializou, ao longo da década de 1990, foram problemas como vulnerabilidade nas contas externas e endividamento público em praticamente todos os países da região, bem como baixo crescimento econômico, deterioração dos principais indicadores do mercado de trabalho e degradação ambiental.

Com isso, esse modelo foi perdendo legitimidade, o que contribuiu, sobretudo a partir de 2002, para vitórias eleitorais de muitos governantes latino-

americanos que adotaram, em maior ou menor grau, proposições de políticas do tipo nacional-popular ou neodesenvolvimentistas que haviam sido menosprezadas ao longo de praticamente 30 anos.

Acrescido a isto, mais recentemente, a própria crise internacional de 2008, originada nos Estados Unidos, suscitou questionamentos ao tipo de governança global em curso, já que esse país era o *benchmark*, por assim dizer, tanto da política econômica como das instituições e regras do jogo do modelo liberal. Por esses e outros motivos, é extremamente oportuna a retomada da discussão a respeito do papel do Estado, do planejamento e do desenvolvimento no Brasil e no mundo (IPEA, 2010, g).

As perguntas norteadoras consistem em:

- Que modelos de Estado melhor se adéquam aos desafios do desenvolvimento?
- Qual desenho de organização federativa: desigualdades, cooperação e financiamento?
- Qual organização estatal: relação entre poderes, suas funções e competências?
- Qual atualidade das narrativas clássicas sobre o Estado brasileiro (patrimonialismo, clientelismo, autoritarismo, corporativismos, cooptação etc.)
- Como aprimorar a administração pública?
- Qual a estrutura, os processos, as tecnologias de gestão, a cultura organizacional e qualificação profissional da burocracia?
- Responsividade, responsabilização, transparência e combate à corrupção.
- Como aprimorar os processos de definição de agenda, formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas, tendo em vista a construção de um modelo de Estado que maximize a participação social?
- Qual a articulação entre os diversos programas e ações governamentais e a busca por eficácia, eficiência e efetividade na gestão de políticas públicas?
- Quais os modos de atuação da sociedade civil na construção e na implementação de políticas públicas e de um modelo de Estado mais democráticos?

- Como aprimorar a democracia brasileira?
- Quais as alternativas para a configuração dos sistemas político e eleitoral?
- Quais instrumentos de participação social nos processos decisórios e quais as formas de articulação entre Estado e Sociedade Civil?
- Que elementos afetam a legitimidade da democracia e o grau de confiança nas instituições?
- Como aprimorar padrões da representação de interesses e da capacidade de o Legislativo tomar decisões mais bem informadas?
- Qual o papel das instituições da justiça e da segurança no aprofundamento da democracia brasileira?

### 13 | COMPLEXIDADE E DESENVOLVIMENTO

Percebe-se, então, que as dimensões de análise aqui apresentadas como qualificativos do desenvolvimento, hoje inseparáveis de uma concepção moderna deste conceito, visam a conferir um sentido agregado ao esforço de entendimento do desenvolvimento em perspectiva contemporânea e complexa. Esse sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo. O esforço de reflexão aqui realizado visa, também, a contribuir para uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de cunho menos segmentado, comparado ao que se tem praticado, em linhas gerais.

Assim, poder-se-ia obter, ao longo dos anos, visão algo mais abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los de modo adequado. Adicionalmente, espera-se um incremento analítico gradual no que se refere a uma compreensão teórica mais inter-relacional dos diversos temas e assuntos em pauta, como também abordagem metodológica mais transdisciplinar em termos de técnicas e alternativas de pesquisa.

A sensação de viver em uma época em aceleração crescente, e de rápidas mudanças, reflete-se na limitação do vocabulário contemporâneo em nomear ou qualificar o tempo presente. Em contexto de generalizadas transformações experimentadas mundialmente desde a segunda metade do século XX, a face do Brasil atual também se transformou e se complexificou. Sua sociedade, os arranjos políticos

e o tipo de Estado que aqui se construiu foram forjados na tensa relação entre os interesses políticos internos, suas disputas e embates, e as pressões internacionais.

Com isso, as incertezas sobre o presente e as dificuldades em nomeá-lo parecem apontar para uma transformação da cultura contemporânea, mais especificamente, uma transformação que atingiu em cheio suas modalidades tradicionais de inteligibilidade. Mas além de sinalizar para a limitação da capacidade de nomear o presente, a crise de paradigmas da atualidade também aponta para a insuficiência das tradicionais abordagens compartimentadas e estritamente disciplinares diante da complexidade do nosso tempo. É neste sentido, portanto, que adquirem relevância os esforços de inter, multi e transdisciplinaridade como estratégias metodológicas para a capitalização dos saberes requeridos para o desenvolvimento que se agregam — teórica e politicamente — tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim ou não se está falando de desenvolvimento.

## 14 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO JR., J. C. Autonomia versus interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. Campinas-SP: **Leituras de Economia Política**, revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp, n. 12, 2006.

CARDOSO JR., J. C. & SIQUEIRA, C. H. R. Introdução: A história como método e a centralidade do Estado para o desenvolvimento das nações. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro**: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília-DF: Ipea, 2009.

CARDOSO JR. J. C. (Org). **Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2011a.

CARDOSO JR. J. C. (Org). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: **Série Diálogos para o Desenvolvimento**, volume 4, IPEA, 2011b.

CARDOSO Jr., J. C. (Org). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições para o Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2013 (no prelo).

CARDOSO JR., J. C., SANTOS, J. C. e ALENCAR, J. (Orgs). Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do CDES sob o governo Lula. Brasília: **Série Diálogos para o Desenvolvimento**, volume 2, IPEA, 2010.

CARDOSO JR., J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Orgs). Complexidade e Desenvolvimento. Brasília-DF: **Série Diálogos para o Desenvolvimento**, volume 3, IPEA, 2011.

GARCIA, R. C. **Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Texto para Discussão IPEA, n. 726, 2000.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, edição 2009.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, edição 2010.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, edição 2011.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Inserção Internacional Brasileira**. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 3, volume 1 (Temas de Política Externa) e volume 2 (Temas de Economia Internacional), IPEA, 2010a.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Macroeconomia para o Desenvolvimento**: crescimento, estabilidade e emprego. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4, IPEA, 2010b.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada**. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 5, volume 1 (Desafios do Desenvolvimento Produtivo Brasileiro) e volume 2 (Diagnóstico e Políticas de Redução das Desigualdades Regionais), IPEA, 2010c.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Infraestrutura Econômica, Social e Urbana**. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6, volume 1 (Infraestrutura Econômica no Brasil : diagnósticos e perspectivas para 2025) e volume 2 (Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas), IPEA, 2010d.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 7, IPEA, 2010e.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 8, IPEA, 2010f.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Estado, Instituições e Democracia**. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, volume 1 (República), volume 2 (Democracia) e volume 3 (Desenvolvimento), IPEA, 2010g.

PRZEWORSKY, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1995.

**A Saúde na Política Nacional de Desenvolvimento:  
um olhar sobre os desafios da saúde**



## A SAÚDE NA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO: UM NOVO OLHAR SOBRE OS DESAFIOS DA SAÚDE<sup>1</sup>

*Carlos Augusto Grabois Gadelha  
Laís SilveiraCosta*

### 1 | INTRODUÇÃO

O objetivo central deste texto é identificar e analisar a relação entre os campos da saúde e do desenvolvimento no Brasil e as dinâmicas que reforçam e limitam a política de saúde no País. Busca também apontar desafios para a consecução dos objetivos sociais estabelecidos pela política nacional de saúde, ressaltando o papel da saúde em uma proposta de desenvolvimento que articule as vertentes econômica e social.

Intenciona, assim, contribuir para a construção de uma agenda que permita atualizar os grandes desafios da reforma sanitária brasileira, considerado o contexto contemporâneo de globalização assimétrica, da revolução tecnológica em curso, de exaustão do modelo econômico hegemônico de mudança no perfil epidemiológico e sociosanitário da população brasileira, impondo novos desafios.

Para tal objetivo, adotam-se, neste trabalho, uma abordagem sistêmica para o entendimento dos dois campos aqui estudados, justamente por traduzirem, em seu cerne, a relação de causalidade que interessa aqui identificar: qual é o papel da saúde para a promoção e sustentabilidade do desenvolvimento nacional? E, como o padrão de desenvolvimento nacional pode fomentar ou erguer barreiras ao sistema de saúde brasileiro?

Além da sua importância para a seguridade social, a saúde, como fator básico de cidadania, é parte inerente e estratégica da dimensão social do desenvolvimento. Ademais, possui características, cada vez mais evidenciadas, que a colocam como área destacada de um projeto de desenvolvimento nacional em outras dimensões, além da social, como por exemplo: (I) a econômica e tecnológica, uma vez que alavanca

---

1 Os autores agradecem a colaboração dos demais pesquisadores do Grupo de Inovação em Saúde da Fiocruz, em especial de Taís Borges e Paula Burd, pelos seus comentários e contribuição na sistematização final deste artigo.

aproximadamente 9% do PIB brasileiro e articula a geração e difusão de tecnologias de futuro; (II) a democrática, por ser um dos campos mais institucionalizados de participação social em sua gestão; e; (III) a territorial e regional dado que a organização dos serviços de saúde no território condiciona o desenvolvimento regional (Gadelha e Costa, 2012a).

Assim, as relações entre saúde e desenvolvimento podem ser entendidas “como um processo dinâmico e virtuoso que combina, ao mesmo tempo, crescimento econômico, mudanças fundamentais na estrutura produtiva e melhora do padrão de vida da população” (Viana e Elias, 2007,p.1766). Isto pode ser observado a partir da recente institucionalização do caráter central da saúde na agenda de desenvolvimento nacional, conforme ilustra a escolha do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) como uma das áreas prioritária no Programa Brasil Maior da Presidência da República, para citar um exemplo.

Tal fato aponta para a inadequação do tratamento insulado da mesma, ou seja, restrito ao setor saúde, dado que subestima seu impacto tanto sobre a qualidade de vida do cidadão brasileiro, quanto sobre as demais variáveis críticas do desenvolvimento.

Tampouco é adequada a abordagem da economia da saúde, uma vez que resume a relação entre saúde e desenvolvimento à visão de que essa deve ser apoiada por ser um elemento constitutivo dos direitos sociais ou individuais básicos e (ou) porque tem potencial para gerar um efeito indireto sobre o crescimento econômico.

Tanto o tratamento insulado quanto um olhar multidisciplinar, porém essencialmente funcionalista da saúde, excluem da agenda variáveis centrais para a análise, como o padrão de desenvolvimento nacional, a fragilidade da base produtiva da saúde nacional, os limitantes à universalização e integralização do acesso que não residem no setor saúde, mas afetam a prestação da mesma, dentre outros.

A relevância do aprofundamento da análise da relação entre saúde e desenvolvimento pauta-se, de forma mais explícita, pela constatação de que mais de vinte anos se passaram desde a implementação do SUS e, em que pesem os avanços observados, grande parte da população, particularmente aquela residente em regiões remotas ou com piores condições socioeconômicas, não tem acesso a serviços de saúde de qualidade (Machado *et al.*, 2009; Viana e Machado, 2008; Gadelha *et al.*, 2012).

Portanto, faz-se necessário repensar a saúde retomando e atualizando a abordagem estruturalista que privilegia os fatores histórico-estruturais característicos da sociedade brasileira, sua inserção internacional, assim como sua relação com uma difusão extremamente assimétrica do progresso técnico e, nos termos atuais, do conhecimento e do aprendizado, dissociados das necessidades locais.

Pelas questões expostas, utiliza-se o arcabouço teórico conceitual da economia política da saúde para a análise aqui apresentada, politizando o debate e trazendo luz às tensões que precisam ser enfrentadas entre os interesses sociais e os econômicos envolvidos na agenda da saúde. Viana, Silva e Elias (2007) advogam a adequação deste arcabouço, dado que contempla a complexidade da relação da saúde como direito social, bem econômico e espaço de acumulação de capital, categorias analíticas fundamentais para o seu entendimento.

Assim, visando aprofundar essa análise crítica e pensar o desenvolvimento e os desafios postos para a saúde, estruturou-se esse texto em sete tópicos. Além dessa introdução, o segundo tópico trata da evolução da abordagem teórico-metodológica na análise da relação entre desenvolvimento e saúde. A terceira seção apresenta a conceituação das duas variáveis em análise e, a partir disto, problematizam o relacionamento das mesmas.

Em seguida, a seção 4 trata do processo de institucionalização do reconhecimento do protagonismo da saúde na política de desenvolvimento nacional. No tópico seguinte, são apresentados os impactos desta recente articulação entre saúde e desenvolvimento, referentes à melhoria de condições de saúde e acesso da população e à retomada da política industrial para a área de saúde. A sexta seção traz os desafios estratégicos para a concretização da saúde como direito universal e como fator estratégico para o desenvolvimento socioeconômico nacional e para a superação da vulnerabilidade estrutural do Brasil. Por fim, são feitas algumas considerações conclusivas.

## **2 | RELAÇÃO SISTEMÁTICA ENTRE OS CAMPOS: UMA VISITA AOS CONCEITOS**

Na análise da dinâmica que inter-relaciona saúde e desenvolvimento, enfatiza-se a necessidade de evitar um olhar essencialmente funcionalista da política social, pois este referencia uma indesejada relação hierárquica entre o social e econômico, como o faz a abordagem tradicional da economia da saúde. De forma análoga, vale ressaltar a necessidade de partir de conceituações mais abrangentes, tanto no que diz respeito ao “desenvolvimento”, como à “saúde”.

Em relação ao primeiro, é reconhecida a inadequação do uso dos conceitos de “crescimento econômico” e “desenvolvimento” como sinônimos, uma vez que o primeiro é apenas uma das dimensões do segundo, conforme afirmou Schumpeter (1912, p.47): “não será designado aqui como um processo de desenvolvimento o mero crescimento da economia (...) pois isso não suscita nenhum fenômeno qualitativamente novo (...).” (Schumpeter, 1912).

Furtado (1964, p. 27) acrescenta ainda que o desenvolvimento econômico

*pode ser definido como processo de mudança social pelo qual o crescente número de necessidades humanas, pré-existentes ou criadas pela própria mudança, são satisfeitas [por meio] de uma diferenciação no sistema produtivo, gerado pela introdução de inovações tecnológicas.*

Compreende-se, ademais, o desenvolvimento “em termos da universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como os direitos coletivos ao desenvolvimento, ao ambiente etc.” (Sachs, 2004: 37). O desenvolvimento deve contemplar, portanto, vertentes sociais e ambientais, além das econômicas, e, no caso brasileiro — país com dimensões continentais e marcado por iniquidades regionais —, também territoriais, de modo a garantir a sustentabilidade do exercício da potencialidade e bem-estar humanos.

Já em relação à saúde, destaca-se sua importância social (com forte impacto sobre as condições de vida e bem-estar da população) dado que é um bem público, um direito social e elemento estruturante do Estado de Bem-Estar Social brasileiro — uma vez que universalização desses direitos, marcando a desmercantilização do acesso, foi determinada na Constituição de 1988.

Entretanto, e de forma análoga a uma conceituação mais abrangente de desenvolvimento, a importância da saúde não se restringe aqui à sua função social. Deve-se considerar também a participação da saúde na geração de demanda efetiva para o sistema produtivo nacional, perfazendo 9% do PIB, observada no consumo final de bens e serviços. Além disto, de acordo com Gadelha e Costa (2010), no que tange ao seu impacto no emprego, não somente as ocupações diretas em saúde cresceram 22% no período entre 2003 e 2007 — chegando a 4,2 milhões, enquanto as ocupações totais da economia cresceram 12% no mesmo período (IBGE, 2009); como também 10% do total de empregos qualificados estão ocupados pelo sistema produtivo da saúde.

Apesar de os aspectos estritamente sociais e econômicos da saúde serem essenciais, eles não são suficientes para a análise aqui pretendida, por isso propõe-se uma abordagem sistêmica do papel da saúde na trajetória de desenvolvimento nacional.

Neste sentido, é importante ressaltar a particular relevância da saúde para a geração de inovação, dado ser um dos maiores focos de investimento de P&D no mundo, em um contexto em que a inovação configura-se como grande diferencial na capacidade competitiva nacional em ambiente globalizado (Guimarães, 2006; Albuquerque, 2007). Fato este corroborado por Guimarães (2005), ao afirmar que a

saúde é responsável por ¼ do esforço nacional em pesquisa, situando-a em posição de liderança, no que tange ao investimento em P&D para a geração de conhecimento (Gadelha e Costa, 2007; Draibe, 2007).

Assim, o complexo da saúde mostra-se como importante catalizador de inovação, graças à relação sistêmica estabelecida em seu cerne entre os serviços em saúde e os segmentos industriais de base biotecnológica, química, mecânica, eletrônica e de equipamentos. Estes são segmentos portadores de futuro e, como tais, são cruciais para alcançar autonomia tecnológica, fator essencial para reverter estágios mais atrasados de desenvolvimento de uma nação.

O fortalecimento da base produtiva da saúde é essencial também para reverter a vulnerabilidade a que hoje está exposto o SUS, dado o envelhecimento da população e os custos crescentes pautados por novas e complexas tecnologias, a dependência externa dos produtos do complexo da saúde, em especial ao se considerar as características da população brasileira e do sistema sanitário nacional. De forma análoga, condições gerais socioeconômicas, a exemplo da infraestrutura instalada, acesso a serviços básicos, condições ambientais, entre outros, impactam sobremaneira a saúde da população. Ressalta-se, desta forma, a clara interdependência que saúde e desenvolvimento exercem entre si. E revela-se o papel da saúde sobre a formação de ambiente socioinstitucional capaz de induzir o investimento.

O caráter estratégico da saúde fica ainda mais evidente no cenário internacional a partir da progressiva e lenta mudança no paradigma geopolítico, em que se observa maior protagonismo da área da ciência, da tecnologia e da inovação. Assim, Gadelha *et al.* (2009) reafirmam a influência da saúde em agendas diversas da arena internacional.

Ainda no que tange à geopolítica internacional, deve-se atentar para seu impacto sobre o grau de amadurecimento e evolução da institucionalidade das relações internacionais nas fronteiras brasileiras, dado que a saúde tem sido um dos principais temas estruturantes da integração nas regiões fronteiriças<sup>2</sup>.

Gadelha *et al.* (2009) enfatizam ainda o seu envolvimento no complexo arranjo político institucional, nacional e internacional, relacionando as diversas esferas de governo, fator importante dadas as assimetrias socioeconômicas em território nacional.

E por fim, para citar as interfaces mais marcantes desta relação no caso brasileiro, dadas suas dimensões territoriais e as desigualdades observadas em solo nacional, a saúde destaca-se ainda como elemento estruturante da ocupação

---

2 A relevância deste fato decorre de que 30% do território nacional encontra-se na faixa de fronteira (Gadelha e Costa, 2007).

territorial. Ela é essencial para a organização das redes urbanas e a delimitação de escalas e limites territoriais, reunindo elementos centrais para o planejamento e implementação de novas políticas de desenvolvimento nacional não concentradas territorialmente (Gadelha *et al.*, 2009; Costa *et al.*, 2006).

É, portanto, a partir da conceituação mais ampla tanto de desenvolvimento (que pressupõe sua sustentabilidade e uma articulação virtuosa entre as variáveis econômicas e sociais) quanto de saúde (observadas suas dimensões e impactos além daqueles tradicionais circunscritos ao setor social); e da análise dos setores que pautam a competitividade e desenvolvimento em um ambiente geopolítico marcado por um processo de globalização assimétrico e intenso, que se parte para analisar o estágio evolutivo do reconhecimento macropolítico do caráter estratégico do complexo da saúde na agenda de desenvolvimento nacional.

### **3 | RELAÇÃO ENTRE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO: UM BREVE OLHAR HISTÓRICO SOBRE O ARCABOUÇO TEÓRICO**

Somente a partir da década de 1980 é que as relações entre saúde e desenvolvimento passaram a ser investigadas mais sistematicamente, apoiando-se, sobretudo, na abordagem da economia da saúde. Apesar de seu importante papel para o reconhecimento do caráter estratégico do campo, tal abordagem é considerada inadequada, uma vez que o conceito de utilidade utilizado por ela não se aplica à saúde, em função do caráter de essencialidade da mesma.

Na realidade, a intermediação da saúde encontra-se dentro, mas também fora, da lógica de mercado, aspecto não problematizado suficientemente por esta linha teórica. Tal abordagem, ao subordinar as questões sociais às econômicas, se mostra insuficiente para explicar a complexidade dessa relação, cuja institucionalidade é pública e privada a um só tempo, tornando imprescindível análise de variáveis diversas de diferentes setores da economia e categorias distintas de intervenção pública.

A análise da complexidade da saúde como direito social, bem econômico e espaço de acumulação de capital não é trivial. Envolve interesses de atores diversos que figuram no cenário político com forças assimétricas. Marques (1997) pontua o relevante papel não somente do capital e do Estado, como também dos agentes estatais e das comunidades de classes, assim como o poder de veto dos arranjos institucionais, abordando a questão do contingenciamento do processo político. Ressalta que não é suficiente conhecer os interesses em jogo na arena política, sendo necessário compreender como estes se articulam para exercer influência no resultado final da política.

É justamente a necessidade de acomodar a inerente tensão entre interesses da base produtiva e de condições de cidadania que aponta para a importância de



incorporar variáveis da ciência política para sua análise. É a partir deste reconhecimento, assim como em função de suas categorias analíticas — a saúde como direito social, bem econômico e espaço de acumulação de capital —, que se propõe o resgate da visão da economia política da saúde. Ao ampliar as variáveis que relacionam desenvolvimento e saúde, esta abordagem teórica permite elaborar uma base analítica e metodológica da relação entre saúde e desenvolvimento para a formulação da política nacional de saúde.

Assim, parte-se de uma abordagem histórica e sistemática das relações entre saúde, desenvolvimento e proteção social no Brasil, incluindo elementos fundamentais nesta relação como a organização do Estado, a questão territorial e as especificidades das políticas de saúde (Machado *et. al.*, 2009). E adota-se o enfoque estruturalista de desenvolvimento para analisar a relação entre este e a saúde, revelando o papel dos diversos atores e interesses que levam à conformação dos sistemas de saúde.

Propõe-se uma abordagem mais ampla do papel da saúde nos modelos de desenvolvimento nacional e são apontados, no campo da economia política da saúde, três grandes eixos estruturantes dessa análise: a desmercantilização do acesso, a mercantilização da oferta e a formação do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Viana, Silva e Elias, 2007; Viana e Machado, 2008; Viana e Elias, 2007).

O Complexo Econômico-Industrial da saúde (CEIS), base produtiva da saúde, é analisado por este arcabouço teórico, a partir do esforço de caracterização do mesmo e da análise da relação sistêmica estabelecida entre segmentos industriais e o setor de serviços de saúde, dinamizada essencialmente por estes serviços. Gadelha *et al.* (2012) caracterizam este Complexo a partir de uma segmentação em indústrias de base química e biotecnológica (farmacêutica, vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico); indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais (equipamentos e materiais médico-hospitalares e odontológicos); e serviços de saúde (produção hospitalar, laboratorial e de serviços de diagnóstico e tratamento).

Em decorrência do caráter estratégico das indústrias relacionadas à prestação de serviços em saúde, este Complexo enfatiza o espaço de negociação e as tensões entre os interesses coletivos e os privados, evidenciando a necessidade de atuação do Estado na adequação de seu arcabouço institucional (Machado *et. al.*, 2009).

Assim, é a partir da base conceitual da economia política da saúde que se parte para analisar a relação entre essa e o desenvolvimento, cuja importância neste momento histórico é enfatizada por Machado *et al.* (2009). As autoras entendem que urge a atualização dos grandes objetivos da reforma sanitária, em um contexto pautado pelo foco na estabilização financeira e na segurança do fluxo de capitais, e “de globalização fortemente assimétrica, de revolução tecnológica e de realocação da situação de dependência”, em especial por suscitar atenção para as “barreiras intransponíveis para as políticas setoriais de saúde” decorrentes do atual padrão de desenvolvimento brasileiro (p.24).

## 4 | INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAPEL DA SAÚDE NO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Em decorrência do reconhecimento da relação intrínseca entre os campos da saúde e do desenvolvimento, tem se observado na última década, e mais especialmente a partir de 2007, forte institucionalização do complexo da saúde no cerne da agenda de desenvolvimento nacional.

A orientação macropolítica nacional na última década buscou criar um círculo virtuoso entre a melhoria na distribuição de renda, as condições de exclusão social e pobreza, a competitividade econômica e a geração de emprego, renda e riqueza. Neste sentido, a partir da análise dos principais documentos políticos<sup>3</sup> do período, fica claro que o governo buscou consolidar o reconhecimento institucional da convergência entre as dimensões econômica e social na trajetória de crescimento do País.

De fato, instaurou-se uma nova concepção a partir da qual a vertente social foi considerada como “eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico” (Programa de Governo, 2002, p.25), sendo, portanto, um âmbito específico e prioritário nas políticas públicas.

Para além da institucionalização da intenção de fazer convergir essas duas dimensões, iniciou-se um processo de construção de uma base para sua realização, cujos desdobramentos foram a redução das desigualdades socioeconômicas, a melhoria da renda, a garantia dos direitos e a inclusão social, para citar alguns efeitos mais imediatos. Assim, intensificou-se um processo com forte potencial para realizar uma profunda mudança nas condições de cidadania e de bem-estar da população, afetando, inclusive, os determinantes sociais da saúde da população brasileira (Gadelha e Costa, 2012a).

Esta expansão dos direitos traz consigo a expansão do mercado interno. E acaba por impactar também o investimento produtivo e ocasionar a geração de inovações e de empregos, dando início a um círculo virtuoso. O que se observa é que esta nova proposta de desenvolvimento, mais inclusiva socialmente, permite aliar as diretrizes para concretização de um sistema de proteção social com a retomada de uma estratégia econômica dinâmica e menos dependente.

No campo da saúde, essa perspectiva vem sendo crescentemente incorporada na política nacional de saúde e baseia-se no reconhecimento da área como articuladora das dimensões econômica e tecnológica e a social, conforme problematizado nos tópicos anteriores.

---

3 Carta ao Povo Brasileiro (Silva, 2002), nos Programas para os dois mandatos (Programa de Governo, 2002 e Programa de Governo, 2006), e nos documentos básicos do planejamento como o PPA 2004-2007 (MPOG, 2003) e PPA 2008-2011 (MPOG, 2007).



Esse avanço pode ser observado mais concretamente a partir do estabelecimento de diversas diretrizes, entre elas: a consolidação da atenção à saúde em seus diversos níveis de complexidade e das ações de prevenção e de vigilância em saúde; a constituição de uma rede nacional de serviços de saúde descentralizada; o fortalecimento da regulação sanitária mediante a consolidação do papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); a melhoria da regulação do segmento de saúde suplementar; a garantia de um financiamento estável; a introdução de mecanismos de gestão; o compromisso com o acesso a produtos e insumos estratégicos em saúde; e o desenvolvimento de ações de promoção à saúde, fruto do reconhecimento que a saúde depende de um conjunto de políticas econômicas e sociais que extrapolam a governabilidade específica do setor (Gadelha e Costa, 2012a).

A institucionalização do caráter estratégico da saúde pode ser observada a partir da retomada das ações de política industrial para a área e, em 2003, é lançada a Política Industrial e Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que situa a cadeia produtiva farmacêutica como estratégica, dado articular tecnologias portadoras de futuro, a exemplo da nanotecnologia, biotecnologia e química fina. Além disto, o lançamento na Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, em 2004, também reflete o protagonismo da saúde, que, entretanto, passa a ter sua importância reconhecida de forma mais sistemática a partir de 2007. Observou-se, na época, grande convergência nas orientações macropolíticas do governo. (Gadelha e Costa, 2012b)

Neste contexto o Complexo Industrial da Saúde (CIS)<sup>4</sup> passou a figurar como área estratégica no Mais Saúde (2007). Assim, pela primeira vez na agenda da política social, foi considerada a importância do desenvolvimento da base produtiva e da inovação, e reconhecida a intensidade científica e tecnológica do CEIS e seu potencial de disseminação de conhecimento e inovação para a matriz produtiva. Atualmente, já se observa a incorporação de objetivos estratégicos do complexo da saúde e do campo de ciência, tecnologia e inovação como uma das prioridades da atual política nacional de saúde.

Vale enfatizar que o reconhecimento estratégico do complexo da saúde extrapolou as fronteiras da política sanitária. E este complexo foi considerado estratégico também no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)<sup>5</sup>, lançada em 2008 pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior, e no “PAC da inovação”<sup>6</sup> (2007), do

---

4 Para ficar evidente que o CIS também incorpora as atividades de serviços (todos os segmentos seguem um padrão industrial de produção), Gadelha *et al.* (2009) adotam o termo “Complexo Econômico-Industrial da Saúde” (CEIS) ao invés de Complexo Industrial da Saúde (CIS) para demarcar a visão de que existe um verdadeiro Sistema Produtivo da Saúde que mobiliza parte substantiva da economia nacional (IBGE, 2009).

5 A PDP define o CIS como uma das seis áreas estratégicas portadoras de futuro.

6 Sob a designação de “Insumos em Saúde”, no Plano de Ação em C&T&I (PACTI), que abrange o período 2007-2010. É comumente apelidado de “PAC da Inovação”.

Ministério da Ciência e Tecnologia, orientando o financiamento e a atuação do Sistema Nacional de Inovação (SNI).

A atual gestão do governo federal intensificou tais diretrizes e, em 2011, foi lançado o Brasil Maior que dá continuidade à PITCE e à PDP. O Plano reafirma o protagonismo da saúde como um dos segmentos estratégicos a serem fomentados no Brasil e estabelece diretrizes para a intensificação do uso do poder de compra no Estado no setor, política com grande potencial de aperfeiçoamento de infraestrutura e serviços públicos em geral, de acordo com Schmidt e Assis (2011).

Por fim, foi lançada em 2012 a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que enfatiza a necessidade de promoção de mecanismos de estímulo à inovação em saúde e de intensificação da transferência tecnológica para os laboratórios públicos nacionais e aponta uma série de lacunas da base produtiva inovativa nacional que precisam ser superadas.

Vale notar que além de ter sido pontuada a centralidade do CEIS na orientação estratégica estabelecida nos documentos macropolíticos nacionais, observou-se também consequências tangíveis, como por exemplo, a disponibilidade de linhas de financiamento específico para fomentar o desenvolvimento do CEIS, como o Profarma do BNDES e de linhas de fomento da FINEP.

A institucionalização e priorização do complexo da saúde representam um possível passo na direção da articulação virtuosa entre saúde e desenvolvimento, e pode estimular um maior grau de integração entre as políticas industriais e as de serviços de saúde, em caráter inédito no Brasil.

Esta institucionalização do CEIS também representa a incorporação, nas políticas de governo, da percepção de que a fragilidade da base produtiva nacional e de inovação em saúde, área de alta intensidade e dinamismo científico e tecnológico<sup>7</sup>, implica risco para o sistema de saúde e para sua estratégia de universalidade. O fato de esta nova perspectiva ter surgido no campo da saúde, no Programa Mais Saúde, impulsionando sua absorção por outras políticas nacionais de áreas até então distantes da social, ilustra a inserção da saúde na estratégia global do governo.

Pode-se afirmar, portanto, que esta nova perspectiva desdobrou-se em um movimento das políticas públicas para reconhecer, ainda que de modo incipiente, associação das dimensões social e econômica, refletida no círculo virtuoso entre equidade e direitos sociais, consumo de massa, inovação e competitividade.

Percebeu-se que a redefinição e impulso ao desenvolvimento do sistema produtivo da saúde dependem, por sua natureza, de uma política transversal e

---

<sup>7</sup> A saúde representa 22% do gasto mundial de P&D, assumindo, em conjunto com a área de defesa, a liderança do esforço mundial de inovação (Global Forum, 2008).

multidisciplinar que envolva todas as esferas de governo, aproximando-se da natureza das políticas de desenvolvimento produtivo, só que coordenadas pelo Ministério da Saúde, devido à especificidade do tema<sup>8</sup>.

Em resumo, os compromissos assumidos recentemente buscam superar as lacunas entre o que propôs o movimento sanitário e a realidade do SUS, vinte anos depois, ao relacionar a saúde a um direito de cidadania. Destaca-se, assim, o caráter estratégico da saúde, situando-a como segmento-chave em políticas e programas federais que refletem a atuação do Estado em busca da retomada de uma trajetória de desenvolvimento pautada na sua sustentabilidade econômica e social.

## 5 | IMPACTOS DO NOVO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO SOBRE A SAÚDE PÚBLICA

No item anterior foram apresentados elementos que ilustram a institucionalização da relação entre saúde e desenvolvimento nacional e o reconhecimento político do caráter estratégico desta relação. Nesta seção serão analisados alguns de seus desdobramentos práticos, aqui segmentados em dois grupos para análise. Um primeiro em que se destaca o impacto da melhoria dos determinantes sociais da saúde concomitantemente à expansão das ações em saúde em praticamente todas as áreas de intervenção e níveis de complexidade, ou seja, os efeitos mais setoriais. E um segundo em que são ressaltadas as consequências práticas do movimento que trata a saúde como área estratégica do padrão de desenvolvimento nacional, referente aos impactos sobre a base de conhecimento da saúde.

Em relação aos desdobramentos da evolução favorável dos determinantes sociais e da expansão dos serviços de saúde, verifica-se que o cidadão brasileiro experimentou uma significativa melhoria nas condições de saúde e de acesso. Vale notar que esta melhoria tem uma dupla origem: de um lado, os aspectos histórico-estruturais conquistados há mais de uma década, e que foram preservados explicitamente nos anos recentes e, de outro, fatores diretamente decorrentes das políticas públicas adotadas nos últimos anos, referentes a alterações do padrão de desenvolvimento nacional.

Existem dois indicadores-síntese da saúde da população que refletem a melhoria nas condições gerais de um país e a expansão das ações em saúde: os coeficientes de sobrevivência na infância e a esperança de vida ao nascer. Ambos evoluíram de modo significativo nos anos 2000.

---

8 O Ministério da Saúde coordena a ação transversal para o fortalecimento do complexo da saúde no âmbito da PDP, e, além disso, foi criado o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), por decreto presidencial, envolvendo quatorze Ministérios e instituições estratégicas para o CIS.

A mortalidade infantil chegou a 19 por mil nascidos vivos no País, o que significou uma redução de 21% entre 2003 e 2008, refletindo uma variação expressiva, considerado o curto período observado. Em relação à esperança de vida ao nascer, houve aumento de 1,6 anos de vida entre 2003 e 2008, chegando ao patamar nacional 73 anos de vida (IBGE 2009).

Merece destaque, como fator que contribui para a evolução destes indicadores, a crescente mobilização e indução nacional às iniciativas de promoção à saúde que possuem elevado impacto e representam o início de um processo, ainda incipiente, de percepção da saúde como um fator associado à qualidade de vida, contrapondo-se à medicalização excessiva. Entre estas iniciativas, vale ressaltar o controle do uso do tabaco, a política para o planejamento familiar (incluindo a proposta de extensão da licença maternidade para seis meses), a política contra o uso de bebidas alcoólicas ao dirigir e a imposição de redução de sódio e de restrição à gordura trans nos alimentos.

No que tange à evolução da prestação de saúde, é importante enfatizar o impacto dos serviços na virtuosidade da relação da agenda setorial com uma mais ampla de desenvolvimento nacional sustentado. Isto se deve não somente por ser o segmento com maior peso econômico do complexo da saúde (CEIS), mas também porque são os serviços os principais responsáveis pela dinamização do CEIS ao estabelecerem a demanda por produtos industriais.

Observa-se também relevante expansão dos três níveis de complexidade da atenção, ainda que a ênfase seja dada à cobertura da atenção básica, por meio do Programa Saúde da Família (PSF) e do Programa Brasil Sorridente. Esta ênfase se baseia em uma nova proposta de modelo de atenção, orientada pela necessidade de superação de um modelo excessivamente centrado em hospitais e marcado por uma excessiva medicalização que tem se mostrado pouco efetivo para a população brasileira.

Além disto, a expansão dos serviços via a Estratégia Saúde da Família, que atualmente cobre 95% dos municípios e mais da metade da população, ocasionou importante ampliação da capilaridade municipal e da abrangência nacional dos serviços. E implicou, como consequência, um importante efeito na equidade em saúde, enfatizando a relação entre saúde e desenvolvimento, sobretudo em um país cuja escala de alcance das ações sociais é de alta relevância.

Nas áreas mais estritamente relacionadas à atenção médico-hospitalar (envolvendo a atenção de média e alta complexidade), as informações indicam, de forma análoga, uma evolução expressiva tanto nos serviços oferecidos à população usuária do SUS quanto na assistência farmacêutica. Há, portanto, variadas evidências de uma expansão do SUS atuando na direção da universalização.

Vale enfatizar melhorias no potencial de organização de uma rede regional envolvendo a articulação dos três níveis de governo, que contribui, inclusive,

para avançar no estágio de desenvolvimento do federalismo brasileiro. Entretanto, do ponto de vista da regionalização do acesso — e na contramão do que se observa nos programas de atenção básica, de prevenção e vigilância — os indicadores apontam grande rigidez, denotando a dificuldade de se estabelecer uma rede regionalizada de assistência mais equânime e eficiente no território.

Esta realidade pode ser observada a partir de dados relativos às internações, distribuição de médicos, equipamentos e infraestrutura para o tratamento de doenças de alta complexidade, entre outros. O que se observa é uma ameaça em relação aos compromissos assumidos pelos objetivos de regionalização previstos nos princípios básicos do SUS, em função da restrição financeira ao investimento no sistema e sua aplicação fragmentada, impedindo a reestruturação da rede segundo uma lógica nacional regionalizada (Gadelha *et al.*, 2009).

No que diz respeito aos desdobramentos concretos da nova institucionalização do elo entre saúde e desenvolvimento, vale a pena citar algumas iniciativas. Em primeiro lugar, merece ênfase a retomada da política industrial para a área da saúde, expressa no estímulo à produção nacional de fármacos no Brasil. Para alcançar este objetivo, foi dado um passo em direção ao uso mais abrangente do poder de compra do Estado para o desenvolvimento tecnológico em saúde, por meio da criação de parcerias para o desenvolvimento produtivo entre empresas farmoquímicas nacionais e laboratórios oficiais que possuem acesso ao mercado público.

Neste sentido, houve uma expansão da política de assistência farmacêutica para a transformação da base produtiva nacional de medicamentos, observada pelo crescimento da participação dos genéricos nas vendas da indústria, passando de 5,5% em janeiro de 2003 para 15% do mercado em dezembro 2009 (Progenéricos, 2010); pela evolução do gasto do Ministério da Saúde com a compra direta de medicamentos e outros produtos; e pela expansão do programa de Farmácia Popular, levando a uma significativa mudança no perfil da demanda de medicamento.

Essas mudanças, em conjunto com o novo contexto de renascimento da política industrial para a área da saúde, tiveram um forte impacto no aumento da participação do capital nacional na indústria farmacêutica. Embora ainda exista risco de reversão neste processo pela falta de uma base endógena de inovação (Gadelha e Costa, 2010), as empresas brasileiras já atingem 45% do faturamento total contra um patamar histórico não superior a 20% (Aguilar, 2009; Garrido, 2009).

Outro desdobramento deste processo foi a produção nacional do Efavirenz<sup>9</sup>, inaugurando o primeiro licenciamento compulsório no Brasil, que envolveu dois laboratórios públicos oficiais (Farmanguinhos/Fiocruz e Lafepe) e três

---

9 Medicamento que compõe o 'coquetel' para o tratamento da AIDS no Brasil.

empresas privadas produtoras de fármacos no País. Esta primeira experiência serviu de modelo para que o Ministério da Saúde institucionalizasse em 2008 uma Política de Desenvolvimento Produtivo, viabilizando nove outras parcerias com um marco legal mais estável.

Além do suporte e incentivo à produção de genéricos, houve um aprofundamento do apoio à inovação dos produtores públicos de vacinas, reagentes para diagnóstico e biofármacos (notadamente Fiocruz e Butantan). Assim, vem se associando a estratégia de imunização com a de desenvolvimento tecnológico nacional, utilizando-se o poder de compra do Estado para ter acesso, inclusive, às tecnologias das empresas líderes mundiais.

Como marcos desta estratégia, vale enfatizar os diversos acordos de transferência de tecnologia no período<sup>10</sup>. O acordo para a produção nacional de vacina para pneumococo, assinado em agosto de 2009 entre o Ministério da Saúde, por meio da Fiocruz, e a GlaxoSmithKline deu origem a negociações para a construção de um Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em vacinas, a ser instalado na Fiocruz em parceria com a multinacional inglesa. A dengue será uma das primeiras doenças a ser pesquisada no Centro de Pesquisa.

Esta iniciativa é de extrema relevância porque permite aprimorar no Brasil fases pré-clínicas de pesquisa, o que potencializa a produção de outras inovações. Nas palavras do próprio Ministro na época, “o país deixa de apenas comprar pacotes básicos de transferência de tecnologia para a construção de uma relação que permite o desenvolvimento de insumos desde a sua fase de pesquisa” (MS, 2009).

Ademais, observou-se importante investimento nas instituições públicas de produção e inovação em saúde. Na rede de Laboratórios Oficiais, por exemplo, o Ministério da Saúde investiu R\$ 370 milhões nos produtores públicos com recursos orçamentários entre 2003 a 2009 (SCTIE/MS, 2010). Ressalta-se, também neste processo, a criação da Hemobrás, em Pernambuco, para atuar no campo dos hemoderivados e produtos para biotecnologia, investimento ainda em fase inicial (Gadelha e Costa, 2012a).

Não obstante, esses avanços ainda estão essencialmente circunscritos às indústrias da saúde — não envolvendo de forma sistemática os serviços de maior densidade tecnológica — e sua escala ainda precisa ser muito ampliada, quantitativa (mobilizando maior quantidade de recursos) e qualitativamente (exigindo a elaboração de um marco regulatório) para engendrar uma profunda transformação produtiva para a ampliação do acesso de massa e para a geração endógena de inovações em saúde.

---

10 São exemplos o acordo entre Fiocruz e GSK, para produção de vacina contra pneumococo, entre Sanofi e Butantã, contra a gripe, e Novartis e Funed, contra meningite C, além das vacinas contra o Rotavírus, Gripe, Tríplice Viral, Quádrupla bacteriana (DTP + Hib), Pneumocócica 10-valente e meningocócica C conjugada. Para os anos de 2011/2012, prevê-se ainda o desenvolvimento de uma vacina pentavalente (DTP, Hib, Hep B).



Neste sentido, um desdobramento que vale ser mencionado refere-se aos significativos investimentos para a construção do novo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (INTO) e do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer (INCA). Ou seja, está se investindo em dois importantes Institutos de serviços de alta complexidade e densidade tecnológica. A ideia é que estes novos empreendimentos atuem como coordenadores nacionais de redes assistenciais nacionais descentralizadas de inovação em serviços com alto potencial de articulação com a indústria. Estas duas iniciativas simbolizam o início de um importante processo de incorporação da concepção que alia a dimensão social à inovação no campo dos serviços de maior intensidade de conhecimentos.

Por fim, vale ressaltar a participação inédita de instituições da área econômica e de Ciência e Tecnologia (C&T) na priorização da produção e inovação em saúde. Um exemplo é a criação, por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em articulação com a área da saúde, de um programa para a área farmacêutica em 2004 (Profarma I) e sua ampliação, três anos mais tarde, passando a incorporar as indústrias do complexo da saúde, como um todo (Profarma II). Até julho de 2009 a carteira de investimento, incluindo as contrapartidas, era de R\$ 2,54 bilhões. No momento o Programa passa por uma terceira formulação e este ano ele passa a ter sua carteira de investimento majoritariamente voltada para ações de inovação (não só de produção) e conta com aumento significativo do aporte de recursos. Já no campo de C&T, os fundos de subvenção canalizaram para as empresas inovadoras em saúde o valor de R\$ 800 milhões em 2007 e 2008, sendo cerca de 27% para a saúde no edital deste último ano, de acordo com informações coletadas no MCT.

## **6 | GRANDES DESAFIOS PARA UMA ARTICULAÇÃO VIRTUOSA ENTRE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO**

Apesar da expansão do compromisso com a universalidade em todos os níveis de atenção, e da retomada de uma política industrial e produtiva para a saúde em novas bases, permanecem lacunas estruturais que limitam os resultados alcançados. Assim, a despeito de a área ter sua importância reconhecida, não se observam ainda condições políticas e institucionais reais para o enfrentamento de entraves estruturais, sugerindo que a saúde ainda não obteve, de fato, centralidade na política nacional de desenvolvimento.

Ainda se observam importantes desafios que inibem uma transformação profunda na área da saúde e possuem impactos negativos na qualidade e na perspectiva de dinamização do SUS frente ao sistema privado de serviços. A necessidade de seu enfrentamento aponta para frentes de intervenção que, se não forem tratadas com

prioridade, implicarão riscos de crises sucessivas na saúde que podem minar o objetivo de concretização de um sistema de saúde universal socialmente justo e também dinâmico do ponto de vista econômico.

Nesse tópico, serão apresentadas algumas dessas questões que afetam desde a geração de inovação em saúde até a capacidade de um SUS universal que favoreça a redução das desigualdades de acesso (pessoais e regionais). O não enfrentamento das mesmas ocasionaria prejuízos consideráveis, tanto no âmbito específico da prestação de serviços em saúde, como nos resultados relativos à estratégia nacional de desenvolvimento.

## 6.1 | O Papel do Estado na Estratégia de Desenvolvimento Nacional

O arcabouço político institucional do CEIS precisa se adequar continuamente para responder aos desafios inerentes à conjugação dos interesses públicos e privados envolvidos na prestação da saúde. Ainda que os próximos subitens enfoquem no papel do Estado em relação aos entraves ao desenvolvimento da saúde, neste tópico optou-se por analisar o papel do Estado na estratégia de desenvolvimento nacional, uma vez que este influencia toda a análise tratada neste texto.

De acordo com alguns autores, entre eles Gadelha, Quental e Fialho (2003), Gadelha (2006), Guimarães (2006), o Estado é ator essencial na promoção da articulação da saúde com o sistema de inovação, exercendo papel de grande importância estratégica na orientação da base produtiva do Sistema Nacional de Inovação em Saúde, ou seja, do CEIS.

É na escolha destes paradigmas que o Estado tem que atuar como agente promotor de desenvolvimento: a partir da adequação das orientações macropolíticas, de estratégias diversificadas de fomento e do fortalecimento de seu arcabouço regulatório, para citar alguns exemplos. Vale menção específica à importância do uso de seu poder de compra enquanto estratégia de desenvolvimento produtivo, dado o modelo institucional do SUS, e os consequentes impactos que a adequação desse instrumento pode ter para que as necessidades coletivas da população pautem a agenda de inovação em saúde.

Ressalta-se ainda seu papel crucial no fomento à pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento nacional e também no que se refere à distribuição regional dos recursos a serem aplicados em território nacional, o que pressupõe reorientação dos padrões organizacionais e de financiamento (Viana, 2007, apud Silveira, 2009).

No caso específico da saúde, ressaltam-se as consequências da não coincidência entre as demandas sociais e o mapa de investimentos privados, enfatizando-se o papel do Estado na orientação do CEIS em um novo, e sustentável, padrão de desenvolvimento (Silveira, 2009). Sem esta orientação nacional, a tendência



natural é que os investimentos continuem sendo alocados nas áreas mais dinâmicas, de maior rentabilidade econômica e que tendem a concentrar mão de obra qualificada (MI, 2003, Araújo, 2006).

Note-se que a tendência decorrente da acirrada competição do mercado global, aliada à debilidade do Estado em investir na reversão dos custos sociais em função da concentração regional e da crise da Federação, é de repetição da trajetória de concentração regional (Araújo, 2006). Sem a mudança na tendência da baixa capacidade de investimento público na saúde, este círculo vicioso tende a se perpetuar.

A ideia é superar, inclusive, o estágio da discussão que polariza Estado e mercado, de modo a analisar o arcabouço político institucional que envolve os interesses públicos e privados da saúde para que o Estado, em parceria com a sociedade, possa pautar a dinâmica do mercado e não o contrário, como tem acontecido na saúde.

Uma vez esclarecida a necessidade da consolidação do papel do Estado em uma agenda de desenvolvimento mais articulada com as diretrizes estratégicas estabelecidas, serão apontados sucintamente os principais desafios para a consolidação da saúde na agenda nacional de desenvolvimento, que em grande parte já foram mencionados ao longo deste texto, valendo ressaltar especificamente àqueles decorrentes das características do SUS, da exaustão do modelo econômico hegemônico, dos avanços no estágio de desenvolvimento socioeconômico nacional, assim como de sua reorientação voltada para a inclusão social e distribuição de renda, do novo contexto de transição demográfica e deslocamento da fronteira tecnológica em saúde e da necessária mudança no modelo de gestão do Estado. Em conjunto, estas questões impõem enormes desafios que refletem, parcialmente, as lacunas das estratégias implementadas.

## 6.2 | Papel do Estado na Coordenação do Sistema de Saúde

O segundo desafio retoma a importância da atuação do Estado no que se refere à organização de um sistema de saúde ao mesmo tempo hierarquizado e regionalizado, buscando garantir o predomínio de uma visão nacional do sistema de saúde, em sua orientação, estrutura e regulação. Sem esta articulação, as iniciativas locais e regionais, ainda que bem sucedidas, acabam por perpetuar, ou aumentar, as disparidades regionais que pautam um destino de pobreza e falta de condições dignas de cidadania para boa parte da população brasileira.

Para que a concepção de organização de um sistema descentralizado — que priorize a execução das ações em nível estadual e, principalmente, municipal — se efetive, é necessária uma estrutura hierarquizada capaz de estabelecer organicidade às ações, de forma a configurar um sistema nacional de saúde integrado no território. Para tanto, a esfera federal tem que ter uma alta capacidade de formulação e indução

de políticas nacionais e de regulação do sistema, estabelecendo formas democráticas e coerentes de organização federativa.

Urge, portanto, retomar a dimensão nacional de coordenação e de indução para que a descentralização institucional — sujeita a todos os tipos de pressão política — não gere um sistema fragmentado. Para tanto, são necessários o fortalecimento da capacidade institucional e profissional no nível federal e recursos para investimentos, que são atualmente escassos e fragmentados e que seguem, muitas vezes, uma lógica particularista local.

Além dessa efetivação do papel de coordenação do governo central, há que se qualificar a atuação das unidades federadas e recuperar, de forma definitiva, o papel dos estados como coordenadores das ações dentro de seus limites territoriais.

Apenas desse modo será possível, por exemplo, realizar uma ação efetiva para viabilizar os objetivos de uma atuação regionalizada baseada em uma visão nacional das iniquidades — que inclusive recupere o espaço crítico dos estados na ação regional — e a regulação da incorporação tecnológica no SUS que induza inovações que a população realmente precise. Sem isso, a ineficiência sistêmica e o descontrole do uso de tecnologias — como de fato vêm ocorrendo, a exemplo da “judicialização” da saúde — tornam qualquer financiamento insuficiente para o atendimento de demandas que nem sempre se ligam às necessidades de saúde.

### 6.3 | Regionalização do CEIS

No caso brasileiro, dadas suas dimensões territoriais e as desigualdades observadas em solo nacional, a superação das iniquidades regionais brasileiras torna-se cada vez mais complexa, e demanda aporte de recursos substanciais. Brandão (2007) ressalta que regras de mercado tendem a agravar as iniquidades regionais, dado que o uso do território torna-se mais seletivo, enfatizando a necessidade de atuação do Estado (Gadelha e Costa, 2012a). Assim, uma melhor distribuição de recursos pelo território nacional exige reorientação dos padrões organizacionais e de financiamento (Viana, 2007, apud Silveira, 2009).

No caso do complexo da saúde, esta questão sugere a necessária descentralização da base produtiva e das instituições de C&T, o que implica o aprofundamento de estudos sobre a “geografização de objetos e ações (...) [com a] intenção de impregnar o território com determinadas funções (usos)” (Iozzi e Albuquerque, 2009, p.64).

Tal descentralização não pode desconsiderar também as necessidades de economia de escala e escopo necessárias à esta base produtiva. Indústrias com características oligopólicas, como as do complexo da saúde, não têm como

estar distribuídas homoganeamente pelo território. De toda forma, determinadas orientações para a reversão da predatória trajetória de concentração regional podem definir relações simbióticas entre a saúde e o desenvolvimento regional, como, por exemplo, o estabelecimento de polos industriais da saúde. Sugere-se, neste sentido, avaliar a pertinência de se fomentar a instalação de polos tecnológicos visando conjugar a necessidade de concentrar e de desconcentrar territorialmente esta base produtiva. A viabilidade de tal projeto dependeria, entretanto, de questões mais gerais do padrão de desenvolvimento brasileiro, a exemplo da infraestrutura instalada nas diversas regiões, pontos de escoamento da produção, fluidez do território, entre outros.

Além disto, podem-se analisar quais atividades de C&T são mais afetadas à descentralização. Há atividades da cadeia de fornecedores para o complexo da saúde que poderiam estar distribuídas no território, fomentando não somente o desenvolvimento loco-regional, como também ajudando a articulação dos interesses no bojo desse Complexo.

Entretanto, conforme ressaltam Gadelha e Costa (2012a), a atual tendência, decorrente da acirrada competição do mercado global, aliada à debilidade do Estado em investir para a reversão dos custos sociais decorrentes da concentração regional e da crise da Federação, é de repetição da trajetória de concentração regional (Araújo, 2006).

Assim, a falta de prioridade na orientação da desconcentração territorial na agenda da saúde brasileira, aliada à composição (origem) do financiamento público da saúde e seus efeitos sobre as iniquidades regionais, apontam a questão territorial como um desafio que ainda não foi enfrentado de forma satisfatória (Gadelha e Costa, 2012a).

## 6.4 | Financiamento Público

Uma quarta questão desafiadora é a insuficiência de financiamento público e um processo de “desfinanciamento” por parte do governo federal. Um sistema igualitário, universal e redistributivo pressupõe forte presença do Estado para sua implementação, inclusive no que se refere ao seu papel como financiador. Entretanto, a ideologia neoliberal, dominante até recentemente, privilegiou a chamada alocação eficiente de recursos, ocasionando a deterioração do quadro social.

Como consequência, apesar dos vinte anos do SUS, observam-se distorções diversas que reforçam desigualdades de acesso de diferentes naturezas — inclusive regionais — aos serviços em saúde, caracterizando o que Faveret e Oliveira (1990) denominaram de “universalização excludente”.

As questões relativas ao financiamento da saúde são agravadas ao se observarem mudanças significativas no perfil de financiamento público, decorrentes das características intrínsecas ao processo de descentralização brasileira, que vem contribuindo para uma base regional desigual deste financiamento (Ugá e Marques, 2005; Machado e Viana, 2009). O expressivo financiamento por parte dos governos subnacionais (aproximadamente 50%) também atribui iniquidade ao sistema e, além disto, a proporção do gasto governamental sobre o PIB e sobre o gasto total do governo é incompatível com um sistema universal.

O somatório dos gastos públicos nos níveis federal, estadual e municipal chega a 3,6% do PIB, o que é incompatível com um sistema universal. Além disso, não há no mundo nenhum sistema universal cujo financiamento público esteja abaixo de 70% do gasto em saúde. No Brasil, entretanto, a participação pública no gasto em saúde situa-se em torno de 45%, tendo também uma reduzida participação no gasto total do governo frente aos países da OCDE.

O aumento da participação das demais esferas de governo não foi, e nem é, suficiente e (ou) efetivo no caso brasileiro para garantir o atendimento dos preceitos e diretrizes estabelecidos pelo SUS (Arretche, 2003). Em especial, ao se considerar o rápido avanço tecnológico que pautou, na saúde, a mercantilização da oferta de seus bens e serviços, representando pressão extra sobre os dispêndios em saúde (Gadelha et al, 2007).

Apesar de a universalização expressar a ampliação do direito à saúde, quando a base de beneficiários é ampliada sem que haja uma redefinição da fonte de financiamento, é estabelecido um acirramento do conflito econômico no setor, pois há intensificação da demanda, mas os recursos existentes não são suficientes para suprir as necessidades ditadas por estas. Tal situação evidencia a insuficiência da mobilização política, social e econômica para embasar a estruturação efetiva de um sistema universal. E é agravada ao se considerar que aproximadamente  $\frac{3}{4}$  da população dependem exclusivamente do SUS, sem acesso a planos de saúde registrados e regulados pela ANS (ANS, 2010).

A insuficiência de apoio político para a constituição concreta de um sistema universal no Brasil se expressa na extinção da CPMF, na demora e nos termos em que se conseguiu regulamentar a Emenda Constitucional 29 e na inexistência de aprovação de mecanismos alternativos de financiamento do SUS. Também é sintomático o inadequado tratamento da questão dos recursos para o SUS em arenas restritas ao setor sanitário.

Ademais, o fato de que o pacto político-social constitucional, que define um sistema universal, coabita com a estrutura de dispêndio de um sistema de saúde mercantil, cujo peso do gasto privado é incompatível com a universalização do acesso, é outro indicativo da referida falta de apoio político ao SUS. Assim, a análise da

dinâmica entre os interesses mercantis e capitalistas nos espaços sociais e de como suas contradições podem ser reguladas faz parte do processo de compreensão de que desafios ainda precisam ser superados pelo SUS.

Nesta análise, o Estado configura-se como ator central e é relevante avaliar se o modelo de financiamento da saúde brasileira traz em seu bojo características capazes de promover relações de equidade do acesso ou, se na prática, vem inibindo a real universalização do sistema.

## 6.5 | Modelo de Gestão do SUS

O quinto grande desafio diz respeito ao modelo de gestão do SUS. Em primeiro lugar, deve-se considerar que a discussão do modelo jurídico das unidades de produção de bens e serviços deve estar subordinada à busca da melhor forma de operar estas unidades produtivas visando garantir seu objetivo principal: a efetividade para atingir os princípios constitucionais de acesso universal com qualidade.

Além disto, cabe reconhecer que, do ponto de vista econômico, as unidades de produção de bens e serviços em saúde são organizadas de modo bastante complexo, assemelhando-se a uma estrutura produtiva empresarial, ainda que esta característica não se confunda com sua natureza jurídica (sejam órgãos da administração direta, fundações, empresas públicas ou privadas, organizações sociais ou outras modalidades).

Neste sentido, o formato jurídico-institucional do setor saúde deixa de ser uma questão apenas industrial ou da relação entre o público e o privado para se tornar uma agenda da garantia dos meios para um sistema universal e de qualidade.

De acordo com Santos (2007), o aumento da complexidade e da pressão de demanda contextualizado em um modelo de gestão de Estado burocrático dificulta “uma política de incorporação tecnológica, informatização, modernização administrativa e gestão de recursos humanos comprometidos com o serviço público”, o que é particularmente limitante no caso da administração de hospitais e serviços ambulatoriais. Desta forma, os princípios norteadores do SUS, voltados para maior eficiência e abrangência dos serviços de saúde, encontram no “engessamento dos trâmites burocráticos” um sério entrave à prestação pública de saúde (Costa, 2005, p.18).

A partir desta constatação, foram realizados avanços nas formas de gestão contratualizada com os hospitais universitários e filantrópicos, que se mostram, entretanto, tímidos frente às necessidades existentes para todo o sistema.

É neste contexto, considerado por Mansur (2007, p.42) como inadequado e rígido, com limitada autonomia de gestão — tanto de pessoal, quanto de insumos e financeiro —, que se observa, atualmente, o predomínio de um modelo burocratizado

de gestão, segundo o qual o controle ineficiente dos meios ocorre em detrimento dos resultados e da qualidade da atenção à saúde. Esse modelo burocratizado perpassa toda a organização do sistema, caracterizando tanto a relação entre a União, os estados e os municípios, quanto o modelo de gestão das unidades de saúde.

Ademais, do ponto de vista de uma rede descentralizada e regionalizada, as várias partes do sistema precisam ser articuladas, envolvendo um resgate e uma redefinição do papel das distintas esferas de governo e da relação entre o SUS e o segmento de saúde suplementar.

De fato, a questão da gestão das unidades produtivas também carece de uma visão político-estratégica, como fica evidente pela paralisação no Congresso Nacional do projeto para as Fundações Estatais, sem que tenha sido dada qualquer alternativa para esta situação crítica e sem que houvesse articulação com a questão do financiamento.

## 6.6 | Base Produtiva de Inovação em Saúde

O sexto desafio refere-se à capacitação da base produtiva e de inovação em saúde e à forte dependência externa dos produtos do CEIS, sobretudo daqueles de maior complexidade tecnológica, o que torna o país vulnerável socioeconomicamente e ameaça a soberania nacional, dado o caráter estratégico das indústrias desse Complexo (Gadelha, Quental e Fialho, 2003e Gadelha, 2006).

Mesmo com a mudança no modelo de atenção — estruturado com base na atenção primária, em rede e com atividades intensas de promoção à saúde —, há enormes desafios a serem enfrentados, sobretudo porque a construção de um sistema universal, a evolução dos indicadores econômicos e sociais fruto dos últimos anos de gestão federal (crescimento com distribuição de renda e inclusão social) e o novo contexto estrutural e prospectivo (transição demográfica, deslocamento da fronteira tecnológica em saúde e mudança na estrutura e papel do Estado) já pressionam significativamente a demanda de assistência em grande escala.

Entretanto, a ausência de uma base produtiva com gestão moderna e capacidade de geração de conhecimento e de inovação, tanto para introduzir novos produtos e processos na atenção à saúde, quanto para controlar a incorporação tecnológica, faz com que o compromisso com a universalidade esteja permanentemente em risco. Os dados do déficit comercial, que atingiu um patamar superior a US\$ 9,5 bilhões em 2010, expressam essa dependência estrutural em uma área de alta sensibilidade social e importância econômica.

A despeito de marcantes conquistas no sentido de institucionalizar o caráter estratégico do complexo da saúde, muito há que se avançar, tanto no que tange



à regulamentação (em relação, por exemplo, à incorporação tecnológica e ao poder de compra do Estado), quanto à adequação dos incentivos de fomento e ao aporte de recursos, sob risco de a política de saúde, garantida na carta constitucional, ver-se ameaçada pela baixa capacidade produtiva nacional.

Nesta direção, entende-se que a constituição de uma base endógena de inovação em saúde no País requer a estruturação de uma rede de instituições de Estado, que deverá dar suporte a uma estratégia de âmbito nacional, à semelhança do que ocorre nas áreas de energia e da agropecuária, nas quais a Petrobras e a Embrapa ancoram o processo de inovação em articulação com o setor privado.

Ademais, fica clara a necessidade de se promover o desenvolvimento tecnológico, articulando os sistemas de inovação e Bem-Estar Social como estratégia de superação da histórica polaridade modernização-marginalização observada no país. A superação dessa polaridade passa, no caso brasileiro, pelo fortalecimento das instituições do sistema de inovação do setor saúde (Albuquerque, Souza e Baessa, 2004)

É importante ressaltar que o ponto de partida para uma política de inovação deve ser a necessidade social, o que na saúde se reflete muito concretamente na necessidade de acesso aos bens e serviços em todos os níveis de complexidade (como preceito constitucional do Sistema Único de Saúde), assim como às ações de promoção e prevenção. Essa visão de política de inovação é que deve nortear o desenvolvimento do complexo econômico-industrial da saúde.

## **6.7 | Gestão Democrática e Mecanismos de Participação do SUS**

No que tange aos desafios decorrentes da qualificação da gestão democrática do SUS, vale enfatizar uma questão estrutural referente à incapacidade de o SUS atrair grupos sociais de maior poder aquisitivo, que passam a buscar, no mercado privado, os serviços de saúde.

Como consequência, observam-se não somente essenciais perdas políticas e sociais, dado que setores potencialmente reivindicatórios acabam privilegiando a prestação privada de saúde e se distanciando do SUS, como também o não estabelecimento de relações solidárias no âmbito do sistema sanitário (Faveret e Oliveira, 1990).

Ainda que não caiba aqui detalhar as consequências deste esvaziamento político na defesa dos interesses coletivos do SUS, vale mencionar uma característica relativa aos mecanismos de gestão que afetam diretamente esta agenda intersetorial da saúde e a relação entre saúde e desenvolvimento. Assim, um último grande desafio aqui apontado refere-se à necessidade de tirar o SUS do insulamento nos fóruns

participativos de decisão. A sugestão é que as instâncias de pactuação e de deliberação devem ser repensadas para aprofundar a gestão democrática, incorporando novas lógicas e novos atores no direcionamento estratégico e no controle social.

No presente, observa-se o risco destas instâncias participativas se burocratarem e refletirem lógicas e interesses particularistas que não interagem com uma política nacional de desenvolvimento que remete para novas questões e para a necessidade de ruptura com paradigmas restritos ao campo da saúde.

## 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto busca aprofundar a relação entre os campos da saúde e do desenvolvimento no Brasil. Ainda que tenha partido de reflexões conceituais, não se restringe às mesmas, na medida em que busca problematizar a relação a partir de exemplos concretos que incorporam a saúde em uma agenda intersetorial, extrapolando suas funções sociais, de modo a compor outras variáveis do desenvolvimento. E, a posteriori, aponta alguns desafios que hoje ameaçam tanto o cenário específico do setor quanto o mais geral referente ao estágio de desenvolvimento nacional.

Procura também apresentar o estado da arte da institucionalização da agenda em análise, e apontar as diretrizes macropolíticas assumidas na última década, pertinentes à análise. Verifica-se tanto o aprofundamento da proposta constitucional da saúde como direito de cidadania, mediante a configuração no Brasil de um sistema de proteção social universal, quanto o início de um processo político que situa a saúde nas grandes prioridades de uma agenda nacional de desenvolvimento.

Ademais, situa a importância da recente priorização e articulação da saúde com as demais políticas setoriais, dado que o CEIS figura como área estratégica não somente no âmbito setorial, como também nas diretrizes macropolíticas voltadas para o desenvolvimento nacional. Em decorrência deste reconhecimento, observa-se uma série de iniciativas com foco intersetorial, ainda que não articuladas entre si, representando maior grau de integração entre as políticas industriais e de serviços de saúde, em caráter inédito. Esta institucionalização do CEIS representa, portanto, um possível passo na direção da articulação entre saúde e desenvolvimento.

Todavia, questões estruturais ainda não foram equacionadas e assumidas como prioridades nacionais. Sendo assim, apesar dos avanços, a saúde não contou com a priorização política necessária e sua centralidade na agenda de desenvolvimento é preciso avançar substancialmente.

Este debate adquire particular importância no momento histórico atual brasileiro, no qual se restabelece o papel do Estado como agente presente na agenda



de desenvolvimento, o que, aliado às mudanças socioeconômicas e epidemiológicas, pautam desafios específicos para a reestruturação produtiva do complexo da saúde como um todo. Assim, pensar o desenvolvimento da saúde exige um olhar sistêmico, que supere uma visão setorializada, tradicionalmente enviesada.

A articulação sustentável da saúde e do desenvolvimento remete à necessidade de pensar o padrão geral de desenvolvimento brasileiro e a maneira como ele se expressa e se reproduz no âmbito da saúde. Essa perspectiva propõe assumir que a saúde é parte deste processo e que as possibilidades de transformação nacional existem e se refletem neste campo, tanto em sua dimensão política e social, quanto em sua dimensão econômica. Enfim, no âmbito de um novo modelo de desenvolvimento, a saúde constitui uma das atividades em que é possível articular a busca de equidade social e regional com o dinamismo econômico em longo prazo, que caracterizam o processo de desenvolvimento de um ponto de vista substantivo (Gadelha, 2007).

A grande aposta — que constitui, ao mesmo tempo, uma expressiva oportunidade para o SUS — é articular esta política de proteção social universal (que fomenta, inclusive, estabilidade do consumo de massa), com variáveis que extrapolam o setor saúde (relacionadas ao seu potencial como vetores de inovação, investimento e competitividade). Propicia-se, assim, a redução da vulnerabilidade econômica e social e insere-se a saúde, de modo orgânico, na nova estratégia nacional de desenvolvimento.

A centralidade da saúde na agenda de desenvolvimento pauta também questões relevantes na busca da virtuosidade desta relação, destacando-se particularmente a necessidade de superação de falsas polaridades no âmbito do SUS. A primeira delas refere-se à polaridade entre promoção e assistência e a base produtiva da saúde. O preconceito com o segmento produtivo da saúde não altera o fato de que quanto melhor a qualidade e maior a expectativa de vida da população, mais se pressionará a demanda por produtos oriundos da base produtiva de inovação em saúde. Assim, é justamente uma política eficiente de prevenção e promoção que levará ao aumento da demanda do complexo da saúde, que envolve interesses privados na prestação saúde. Logo, não há dicotomia entre ações de prevenção e fomento à produção de insumos de saúde.

De forma análoga, os princípios do SUS, que implicam a expansão da base de atenção, ao incorporar pessoas e regiões antes excluídas do direito à saúde, também levarão ao aumento da demanda sobre os produtos do complexo da saúde. Assim, o segundo viés a ser superado refere-se à polarização entre a incorporação tecnológica e a prestação de saúde (em seus diversos níveis de complexidade), dado que são partes indissociáveis em um sistema que se pretenda universal e integral.

Por fim, a terceira falsa polaridade é aquela entre o Estado e mercado. Uma vez que a base produtiva da saúde, essencial para o cumprimento dos preceitos constitucionais do SUS, se dá no âmbito do mercado, a discussão deve voltar-se para a

necessidade do desenvolvimento econômico ser guiado pelas necessidades sociais. Em outras palavras, o ponto central da discussão deve ser a busca de mecanismos para que o Estado e sociedade pautem a dinâmica de mercado e não por ele sejam pautados.

A complexidade da questão sugere que a superação das tensões inerentes ao confronto entre os interesses públicos e privados na saúde demanda uma atuação estruturada e coordenada por parte do Estado. A relação entre os interesses públicos e privados tende a manter-se desequilibrada se não houver a devida intervenção estatal. Esta se daria por meio da qualificação de seu aparato regulatório, da acentuação do uso de seu poder de compra, do aumento dos aportes financeiros e redefinição das fontes de financiamento do SUS, da adequação de seu modelo de gestão e do fortalecimento da institucionalização do complexo da saúde em todas as suas dimensões.

Os custos decorrentes de uma atuação não efetiva por parte do Estado não são sustentáveis ao longo do tempo, ameaçando a política de saúde e, conseqüentemente, o sistema de Bem-Estar Social brasileiro.

## 8 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, A. Inovação é o calcanhar de Aquiles. **Valor Econômico**. Valor Setorial, p. 22-24, 2009. Suplemento Especial.

ALBUQUERQUE, EM. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, J, CARVALHO, FJC (orgs). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.p. 181–203.

ALBUQUERQUE, EM, SOUZA, SGA, BAESSA, AR. Pesquisa e inovação em saúde: uma discussão a partir da literatura sobre economia da tecnologia. **Ciência e Saúde Coletiva**, 9 (2):277-294, 2004.

ARAÚJO, TB. **Desenvolvimento regional**: a descentralização valorizaria a diversidade. In: Fleury, S (org). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pags. 373-396.

ARRETCHE, M. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência nas políticas públicas. In GERSHMAN S E WERNECK VIANNA ML (orgs.) **A miragem da pós-modernidade**. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2003 (pp. 127-152).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS. **Pró Genéricos**. Disponível em: <http://www.progenericos.org.br/mercado.html>. 2010.

BERZOINI (coord). **Programa de Governo** (2006) — Lula Presidente: Programa de Governo 2007/2010. Brasília, 2006.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR). Brasília: SDR/MI, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). **Caderno de Informação da Saúde Suplementar**: beneficiários, operadoras e planos. Rio de Janeiro: ANS, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. MS vai investir em novas vacinas. 30/09/09.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INSUMOS ESTRATÉGICOS. Dados fornecidos pela DAF/SCTIE/MS, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA-EXECUTIVA. Coordenação de Apoio à Gestão Descentralizada. **Diretrizes operacionais para os pactos pela vida, em defesa do SUS e de gestão**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006, 72 p. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano Plurianual 2004-2007**: Mensagem Presidencial/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos — SPI. Brasília: MPOG; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Plano Plurianual 2007-2010**: Mensagem

Presidencial/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos — SPI. Brasília: MPOG; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n.8.080, de 19 de setembro de 1990**: dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990.

COSTA, LS, *et al.* **Instrumentos Supranacionais e Ações Internacionais visando à Integração das Fronteiras**. Integração de Fronteiras: Possibilidades Brasil — Bolívia na Saúde. Costa, LS (org). Brasília, MI, MS e OPAS/OMS, 2006.

COSTA, NQ. **Organização Social** — alternativa eficiente à gestão pública? Estudo de caso em um hospital público e um publicizado da Rede de Saúde do Estado do Ceará. (Monografia do curso de Especialização em Administração Hospitalar em Gestão da Qualidade e Sistemas de Saúde do Centro de Estudos Sociais Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará). Fortaleza, CE, 2005.

DRAIBE, SM. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN G, organizador. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 27–64.

FAVERET, P. E OLIVEIRA, PJ. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 3, 1990, p.139-162, IPEA.

FURTADO, C. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1964. 2ª Ed.

GADELHA CAG, QUENTAL C, FIALHO BC. Saúde e inovação: uma abordagem sistêmica das indústrias da saúde. **Cad Saúde Pública**, 19(1):47-59, 2003.

GADELHA, CAG & COSTA, LS (2010). **Trajетória Brasil 2003-2009**: A Saúde na Perspectiva da Proposta de Desenvolvimento do Governo Federal. Nota Técnica. Brasília: CGEE, 2010.

GADELHA, CAG & COSTA, LS. **Saúde e Desenvolvimento no Brasil**: estado da arte e desafios. Revista de Saúde Pública da USP. Suplemento Especial Saúde e Desenvolvimento. São Paulo, 2012. (2012b).

GADELHA, CAG. Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. **Rev Saúde Pública**, 40(N Esp): 11-23, 2006.

GADELHA, CAG. Desenvolvimento e Saúde: em busca de uma nova utopia. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 326-327, set/dez. 2007.

GADELHA, CAG E COSTA, LS Integração de Fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. **Cadernos de Saúde Pública**. Integración Regional y Políticas de Salud. Volume 23. Suplemento 2, p. S214-S226, 2007.

GADELHA, CAG E COSTA, LS. Saúde e desenvolvimento Nacional: a gestão federal entre 2003 e 2010. In: MACHADO, CV; BAPTISTA, TWF E LIMA, LD (Org). **Política de saúde no Brasil**: continuidades e mudanças. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012, (2012a).

GADELHA, CAG, *et al.* **Estudo da Dimensão Territorial do PPA**. Estudos prospectivos setoriais e temáticos. Modulo 4, tema: Saúde. Nota técnica final. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: março, 2007.

GADELHA, CAG, *et al.* Saúde e Desenvolvimento: uma perspectiva territorial. In: VIANA, AL, IBAÑEZ, N, ELIAS, PEM, (Org.). **Saúde, Desenvolvimento e Território**. São Paulo: Hucitec, 2009. p.97-123. (2009b).

- GADELHA, C. A. G. *et al.* **Complexo Econômico--Industrial da Saúde. Relatório final do Projeto PIB: Perspectiva do investimento no Brasil.** Rio de Janeiro: IE-UFRJ/IE-Unicamp; BNDES, 2009. Disponível em <[www.projetopib.org/?p=documentos](http://www.projetopib.org/?p=documentos)>. Acesso em abril 2011.
- GADELHA, CAG *et al.* **A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012; 221p.
- GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S. Saúde e desenvolvimento. In: VIEIRA, C. *et al.* (Org.). **Política de saúde no Brasil: continuidades e mudanças nos anos 2000.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, no prelo.
- GARRIDO, J. Perfil de consumo muda e altera a produção. **Valor Econômico.** Valor Setorial. Suplemento especial, p. 33-35, 2009.
- GLOBAL FORUM FOR HEALTH RESEARCH. **Monitoring Financial Flow for Health Research: the changing landscape of health research for development.** Geneva: Andrés de Francisco and Stephen Matlin (ed.), 2008.
- GUIMARÃES, R. Ciência, tecnologia e inovação: um paradoxo na reforma sanitária. In: LIMA, Nísia Trindade *et al.* (Org.). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. p. 235-256.
- GUIMARÃES, R. Pesquisa em saúde no Brasil: contexto e desafios. **Revista de Saúde Pública,** São Paulo, v. 40, p. 3-10, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas-satélites da Saúde: 2005-2007.** Rio de Janeiro: Coordenação de Contas Nacionais; Diretoria de Pesquisas; IBGE; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009. n. 29.
- IOZZI, FL, ALBUQUERQUE, MV. Saúde e desenvolvimento na formação socioespacial brasileira. In: VIANA, AL, IBAÑEZ, N, ELIAS, PEM (Org). **Saúde, Desenvolvimento e Território.** São Paulo: Editora Hucitec, p. 60-96, 2009.
- MACHADO, CV, VIANA, AL. Descentralização e coordenação federativa na saúde. In: VIANA, AL, IBAÑEZ, N, ELIAS, PEM. (Org). **Saúde, Desenvolvimento e Território.** São Paulo: Editora Hucitec, p. 21 a 59, 2009.
- MACHADO, CV; LIMA, LD; BAPTISTA; TWF. Desenvolvimento, Sistema de Proteção Social e Saúde: Correntes Teóricas e Perspectiva Histórica (Parte 2 do Eixo I). In: GADELHA, CAG & MALDONADO, JSMV (Coord.). **Desenvolvimento e Saúde: consolidação e disseminação do marco conceitual sobre o complexo econômico-industrial da saúde, numa perspectiva que articula a dinâmica de inovação com a conformação de Estados de Bem-Estar, a partir de uma abordagem de economia política. Relatório final do Projeto OPAS/Fiocruz/Fiotec, 2009, Mimeo (Relatório em fase de edição para publicação).**
- MARQUES, EC. **Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos.** Rio de Janeiro: ANPOCS, bib, 1997.
- PALOCCI FILHO, A E DANIEL, C (Coord.). **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente (2002) — Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social.** Coligação Lula Presidente. Brasília, 2002.
- SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável sustentado.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2004, pp 37.

SANTOS, L. **Da Reforma do Estado à Reforma da Gestão Hospitalar Federal: algumas considerações**. Seminário III: OS, OSCIP, Fundação Estatal de Saúde. São Paulo: Cepam, Governo do Estado de São Paulo, 2007.

SCHMIDT FH, ASSIS LRS. O Estado como cliente: característica das firmas industriais fornecedoras do Governo. **Radar**, Brasília, 17:10-20, 2011.

SCHUMPETER, J A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico** (1912). São Paulo: Ed. Abril, 1982.

SILVA, L. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 de junho de 2002. Acessado em abril de 2009 no site da Fundação Perseu Abramo < <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>.

SILVEIRA, ML (2009). Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, AL, IBAÑEZ, N, ELIAS, PEM. (Org.) **Saúde, Desenvolvimento e Território**. São Paulo: Editora Hucitec, p.127 a 150, 2009.

UGÁ, MAD, MARQUES, RM. O Financiamento do SUS: trajetória, contexto e constrangimentos. In: LIMA, NT, GERSCHMAN, S E EDLER, FC (Org.). **Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 193-233, 2005.

VIANA AL, SILVA HP, ELIAS PEM. Economia política da saúde: introduzindo o debate. **Divulgação em Saúde para Debate**, 37:7-20, 2007.

VIANA, AL & ELIAS, PE. Saúde e desenvolvimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, Suplemento, p. 1765-1776, 2007.

VIANA, AL & MACHADO, CV. Proteção social em saúde: um balanço dos 20 anos do SUS. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 18 [4]: 645-684, 2008.

**Gestão Pública no Século XXI:  
as reformas pendentes**



## GESTÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: AS REFORMAS PENDENTES

*Ricardo Carneiro  
Telma Maria Gonçalves Menicucci*

Nas últimas três décadas, o termo gestão pública, em substituição à administração pública, tem sido utilizado de forma intensa, mas apesar disso, ou por causa disso, tornou-se um termo polissêmico. Para alguns se confunde com administração pública, para outros marca o rompimento com a administração pública tradicional e adoção de ferramentas da gestão do mundo dos negócios ou tem significado mais amplo. De forma genérica, Druker (1993), que diagnosticou uma “revolução” da gestão a partir dos anos 1950, considera que gestão não se refere à hierarquia organizativa de uma administração clássica, mas à capacidade de promover a inovação sistemática do saber e tirar dela o máximo rendimento na sua aplicação à produção. Para Metcalfe e Richards (1987, apud Brugué e Subirats, 1996) gerir significa assumir a responsabilidade sobre a ação de um sistema, o que remete à noção de um espaço onde se articulam relações e negociações. O foco dessa definição está em processos que são únicos ao setor público e se referem à gestão de um conjunto de organizações, e não a apenas uma, e à necessidade de se ajustar ao sistema completo da governança pública.

Perry e Kraemer (1983) buscam fugir da polarização que coloca em extremos de um contínuo, por um lado, a defesa da especificidade da administração pública e, por outro, a ideia de que gestão é um conceito genérico que aproxima os setores público e privado. Na busca de uma definição “integradora”, consideram que a gestão pública é uma fusão da orientação normativa da administração pública tradicional e da orientação instrumental da gestão em um sentido genérico. No primeiro aspecto, a gestão pública incorpora temas como democracia e responsabilidade, e valores como equidade, igualdade e probidade; da orientação instrumental, aceita que o setor público compartilha com o setor privado a necessidade de alcançar seus objetivos de forma mais econômica e mais eficiente.

Outra concepção mais ampla e não restrita a processos é a de Pierre (1995), que define administração pública — e não usa o termo gestão pública, como de modo geral o fazem os franceses — como o principal resultado da ligação entre Estado



e sociedade civil, a qual se caracteriza por ser de mão dupla: inclui a implementação de políticas públicas e as demandas dos atores privados sobre os decisores.

Assim como o termo pode assumir diferentes significados, a gestão pública não é ainda uma disciplina acadêmica consolidada e não dispõe de um corpo teórico bem delimitado. Sob essa rubrica, se colocam diferentes enfoques e preocupações, desde uma perspectiva mais ampla de entender o formato da relação Estado-sociedade e os mecanismos de definição dos objetivos do governo, até preocupações mais instrumentais. Além disso, configura-se como uma mescla de preocupações políticas e teóricas, tornando-se difícil distinguir onde acaba seu caráter instrumental e onde começa sua dimensão analítica. É, ao mesmo tempo, um espaço de reflexão sobre a administração pública e um marco para o desenvolvimento de ferramentas que permitam melhorar ou facilitar o dia a dia da ação governamental (Brugué e Subirats, 1996:17).

Assume-se aqui a concepção de que gestão é um ato complexo que nos aproxima do mundo da política (Brugué e Subirats, 1996). Diferentemente da gestão privada, a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Nesse sentido, não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais. Remete à necessidade de articular a concorrência entre objetivos alternativos e a necessidade de gerir a interdependência e a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos. Dentro da lógica política, a gestão pública deve facilitar a expressão de vontades, mediar entre elas e encontrar valores para conduzir as ações. Nessa perspectiva, a análise da gestão pública é indissociável da análise do Estado e sua configuração, o que remete ao papel por ele assumido historicamente em diferentes contextos. Pensar da evolução histórica a gestão pública bem como, de forma prospectiva, as tendências ou possibilidades de seu desenvolvimento futuro remete a uma reflexão sobre o papel esperado do Estado no momento atual.

Não há dúvidas de que, desde os anos 1970, tem havido transformações na ação de governar que afetam tanto as estruturas estatais e o processo de governo como a relação entre o Estado e a sociedade civil, embora essas mudanças afetem de forma diferente aos diferentes países, diferentes segmentos sociais, em momentos temporais distintos e de maneiras também distintas. Entretanto, a discussão sobre esse processo se deu mais no contexto do novo gerencialismo (Peters, 1996), sendo verificada a partir dos anos 1980 uma mudança de estilo dos estudos sobre a administração pública com uma linguagem gerencialista exagerada e a introdução do racionalismo econômico, que passou a caracterizar o desenho organizativo dos serviços públicos. Na expressão de Hood (1996), a chamada era progressiva da administração pública<sup>1</sup> parecia caminhar

---

1 Por administração progressiva se entende um conjunto de idéias sobre a administração pública que floresceram do final do século XIX a princípios do XX e cujo tema central era como limitar a corrupção e a incompetência associada a ela e daí limitar o poder discricionário de políticos e altos cargos públicos por meio de uma estrutura de instituições quase independentes e por regras procedimentais, as quais incluíam o controle popular e o referendun, estatutos do serviço público e normas gerais de procedimento.

para a tumba dos dinossauros pela mão da chamada *New Public Management* (NPM). Esse foi o rótulo dado por consultores para definir as reformas do setor público de modo a enfatizar os elementos comuns e cujo modelo atacava o núcleo das doutrinas básicas da administração pública progressiva, particularmente substituindo a ênfase em regras gerais pela ênfase em resultados.

Essas transformações estão vinculadas ao movimento político e ideológico, com raízes também econômicas, de propostas e ações no sentido de uma reforma do Estado. Esse tema entra na agenda dos debates políticos e institucionais da comunidade internacional no rastro da crise que acomete as principais economias capitalistas ao longo da década 1970. Na visão que se vai se tornar dominante à época, os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações sociais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz (Bresser Pereira *et al*, 1996; Bresser Pereira, 1998; Ferlie *et al*, 1999; Rezende, 2002, Paula, 2005; Oliveira, 2009; Pacheco, 2010).

Na interpretação do novo pensamento hegemônico, convencionalmente chamado de neoliberalismo, a crise da economia se transmuta em crise do Estado, cuja face mais visível seria a crescente necessidade de financiamento de um déficit público incontrolável, apontando para uma rota explosiva do estoque da dívida e, com ela, para o comprometimento das condições de governabilidade. O estrangulamento dos mecanismos de financiamento é assinalado originalmente por O'Connor (1967), que ressalta o excesso de encargos advindo das funções desempenhadas pelo Estado no tocante a garantir “a reprodução da dominação de classes a longo prazo: as de acumulação e legitimação” (Oliveira, 2009: 64). No rastro dessa linha de interpretação, focada na dimensão fiscal, emergem explicações para o gigantismo do setor público centradas nos limites da democracia liberal em assegurar um controle mais efetivo da sociedade sobre o Estado. O crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir a prevalência dos interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado. A crítica política mais influente é associada à Nova Direita, que sintetiza, na idéia de hipertrofia do Estado, a pressão no sentido do incremento da extração de recursos da sociedade e, por extensão, do circuito do mercado, para atender não só a interesses específicos de determinados entes privados com capacidade política para influenciar as decisões de governo, mas também a interesses internos ao próprio aparato estatal (Dunleavy e O’Leary, 1987; Held, 1989; Hood, 1995).

A consolidação e prevalência do neoliberalismo leva à formulação e implementação de uma agenda reformista, de orientação pró-mercado, focada na

redução do escopo da intervenção estatal na economia e na concomitante reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos que dispõe para governar. Assim, desde os anos 1980, “praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública” (Kettl, 2005: 75), com desdobramentos em dois eixos principais: reduzir o alcance do governo e fazê-lo funcionar melhor.

No tocante à redefinição das funções que o Estado desempenha, a agenda neoliberal preconiza uma transição de um papel intervencionista e dirigista para um papel regulador, adquirindo materialidade nos projetos políticos de Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos USA (Kettl, 2005; Spink, 2005; Paula, 2005; Pierre, 2009). O conjunto básico de medidas propostas inclui desregulamentação e menor interferência estatal nas relações que se estabelecem entre os agentes privados, privatizações e cortes na provisão de serviços pelo poder público. A desregulamentação é apresentada como instrumento essencial para a promoção de melhorias sustentadas no desempenho do sistema produtivo, ao reduzir os constrangimentos que se interpõem à autonomia decisória dos agentes econômicos, favorecendo a competição de interesses sobre a qual repousa a presumida eficiência da ação coordenadora do mercado. Já a privatização procura retirar da alçada do Estado e transferir para a órbita do mercado tudo aquilo que pode ser retirado, com destaque para a produção de “mercadorias”. Em simultâneo, há um esforço de reorganizar a forma de funcionamento das atividades de natureza finalística que persistem sob a responsabilidade do Estado, envolvendo diferentes arranjos entre organizações públicas e privadas e a proliferação de formas híbridas de organização, como as denominadas parcerias público-privadas. O que se busca é não apenas a ampliação das oportunidades para a valorização do capital, como também a redução da necessidade de financiamento público e, conseqüentemente, da concorrência pela utilização dos recursos produtivos da sociedade. Às ações de desregulamentação e privatização vêm se somar iniciativas focadas na recuperação do equilíbrio fiscal por meio do corte de gastos públicos e maior controle sobre sua expansão, que incidem sobretudo, nas intervenções e políticas no campo social (Kettl, 2005; Pierre, 2009).

No tocante à reforma da administração pública, o neoliberalismo desemboca na NPM, traduzindo formalmente a preocupação com a melhoria da eficiência gerencial na provisão de bens e serviços à população (Dunleavy e Hood, 1994; Abrúcio, 2005; Manning *et al.*, 2009; Pierre, 2009). O processo envolve o redesenho da estrutura, procedimentos e práticas das organizações do setor público, incorporando mudanças de grande magnitude na dimensão institucional, onde se incluem questões atinentes aos princípios e valores que informam a relação de tais organizações com a sociedade e o mercado (Ferlie *et al.*, 1999; Ormond e Loffler, 1999; Hernes, 2005). A própria avaliação do sucesso ou fracasso da administração pública se altera, passando a ser balizada por critérios próximos àqueles utilizados pela administração privada. De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público,

o reformismo associado à NPM avança em direção a questões como o foco em resultados, a qualidade dos serviços prestados, “o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário” (Pacheco, 2010: 189), a *accountability* e a transparência.

Contudo, desde os anos 1990, redefinem-se, em certa medida, os termos dos debates acerca do papel do Estado, a partir dos questionamentos vigorosos da concepção neoliberal (Evans, 1998), o que se faz acompanhar da problematização dos fundamentos e premissas da NPM, bem como de seus resultados. Nessa direção, emergem modelos alternativos, como a *public service orientation*, dentre outras propostas reformistas com ênfase em premissas democratizantes (Santos, 1998; Fung, 2003). No período mais recente, o debate em torno da reforma da administração pública passa a ser crescentemente interpenetrado pela ideia de governança democrática ou outras denominações para processos que valorizam a ampliação da participação dos membros da sociedade nas escolhas sociais e ou na gestão pública, não como consumidores de serviços, mas como cidadãos (Secchi, 2009; Pierre, 2009). Da mesma forma como no surgimento da NPM, esses questionamentos estão associados a constantes movimentos por reformas do Estado, dessa vez com revalorização do seu papel, particularmente enquanto propulsor do desenvolvimento com inclusão e redução das desigualdades.

Esse artigo tem como objetivos, em primeiro lugar, fazer uma descrição do surgimento e das características e bases teóricas da perspectiva que se tornou hegemônica no debate teórico e político sobre gestão pública nas últimas décadas — que ganhou o rótulo mais conhecido de *New Public Management* -, contrapondo-a ao modelo convencional de administração pública, fundada na burocracia weberiana e associada ao contexto de uma específica proposta de reforma do Estado. Em segundo lugar, pretende fazer uma revisão, não exaustiva, da discussão mais analítica e recente da NPM, na perspectiva de uma crítica à leitura econômica e gerencial da reforma do Estado e da administração pública baseada em estudos e avaliações que têm apontado os efeitos perversos e distorções causados pela introdução das reformas gerencialistas. Essa revisão envolve ainda, paralelamente à crítica, o apontamento das direções e alternativas emergentes na literatura e na prática sobre gestão pública contemporânea, e a contraproposta de reformar o Estado e suas instituições no sentido de capacitá-lo a fazer bem a política, tanto por razões de democracia e equidade quanto por razões de eficiência econômica, buscando realizar o interesse público. Particularmente nos países do Sul, a necessidade de reforma está articulada com o desafio de promover o desenvolvimento sustentável e com inclusão social, para o que o papel do Estado e de sua burocracia assume importância crucial.

## 1 | DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À NPM

Como já mencionado, desde os anos 1980 assiste-se a um movimento crescente no sentido da adoção da reforma do aparelho administrativo do Estado, em busca de técnicas mais modernas e eficientes de gestão, capazes de proporcionar melhorias na provisão de serviços públicos à sociedade (Kettl, 2005, Paula, 2005; Manning *et al*, 2009). A partir dos empreendimentos reformistas postos em prática pelo Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, o processo se difunde por ampla constelação de países, com destaque para os membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), alcançando o Brasil em meados dos anos 1990.

O caráter abrangente das iniciativas reformistas direcionadas à melhoria na gestão governamental permitiu tratá-las como a ascensão de um novo paradigma organizacional, de cunho gerencial, consubstanciado na NPM. O uso recorrente do termo em diferentes países sugere a existência de uma tendência geral na direção de um padrão comum de reforma administrativa aplicada ao setor público, mas pouco esclarece acerca da configuração objetiva das mudanças em questão. Avançar nessa direção, por sua vez, não constitui tarefa trivial, até porque, como salientam Ormond e Löffler (1999: 67), as reformas na gerência pública se dão “mediante uma ampla variedade de formas e em diversos contextos envolvendo preocupações e necessidades nacionais completamente diferentes”. A pluralidade de formas e significados atribuídos à NPM é reafirmada por Hernes (2005: 5), segundo o qual tal movimento reformista expressa um conjunto de idéias e métodos de escopo tão variado que não há “nenhuma definição unívoca sobre o que são realmente estas idéias e métodos”. Ferlie *et al* (1999: 26) agudizam essa linha de argumentação afirmando que “algumas vezes, a nova gestão pública parece uma tela vazia: pode-se pintar o que quiser nela”. E complementam, há não apenas “controvérsia acerca do que é [a nova gestão pública] ou do que está a caminho de se tornar, mas também do que deveria ser”, entrelaçando análise positiva e normativa.

Registrada a dificuldade de se acomodar, numa definição abrangente, os variados significados que se insinuam nos esforços mudancistas identificados à NPM, é possível buscar uma visão compreensiva da lógica que informa tal movimento reformista a partir de sua contraposição ao paradigma convencional da administração pública, ou administração pública progressiva (Hood, 1995), do qual pretende se distanciar. A referência aqui é ao modelo organizacional do Estado que preconiza a separação entre a política — a tomada de decisões relativas às prioridades e diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade governativa — e a administração propriamente dita — o encaminhamento de ações com vistas a conferir materialidade aos objetivos de política propostos, da forma mais racional e eficiente possível (Hood, 1995; Behn, 1998; Bresser Pereira, 1999). Nesse modelo, a administração pública subordina-se ao



poder político, legitimado pelo voto, e fica incumbida de implementar as políticas que compõem a agenda de governo, ancorando-se no conhecimento técnico ou expertise.

## 1.1 | Emergência e Consolidação da Burocracia Pública

A conformação do paradigma da administração pública que preconiza a separação entre política e administração emerge na transição dos séculos XIX e XX (Hood, 1995). O que move sua adoção é a preocupação com o controle político da corrupção e da incompetência e o desperdício de recursos públicos que a acompanha. Tal questão transparece com nitidez no ensaio clássico de Wilson<sup>2</sup> acerca da reforma do serviço civil americano (Behn, 1998). O que está no cerne do argumento de Wilson é o fato de as decisões políticas e administrativas apresentarem naturezas distintas, tornando possível separá-las (Oliva, 2006). Essa separação seria não apenas possível, mas recomendável, à medida que daria suporte à racionalização da atividade administrativa, libertando-a da “confusão e do alto preço da experiência empírica” (Wilson, 2005, p. 358), para alicerçá-la sobre bases técnicas mais sólidas informadas pela “ciência da administração”. Assim que as decisões referentes às prioridades e diretrizes para a atuação do Estado fossem tomadas na esfera da atividade política, caberia ao núcleo responsável pela atividade administrativa identificar as respostas corretas para os problemas que demandam solução, implementando-as da melhor forma possível (Behn, 1998; Oliva, 2006).

A racionalização dos processos administrativos, advinda da aplicação do método científico, movida pela busca da eficiência, converge para o modelo de administração burocrática weberiano. Para Weber (1999: 145), a administração burocrática revela-se a forma mais eficaz de exercício da autoridade nas organizações, à medida que, por meio dela, é possível alcançar “tecnicamente o máximo de rendimento [do trabalho], em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade” na execução dos programas de ação da organização. Sua superioridade vis a vis outros modelos organizacionais decorre do fato de instrumentalizar uma execução objetiva e racional daquilo que deve ser feito, assegurando previsibilidade às ações desenvolvidas, independentemente das pessoas encarregadas de fazê-lo (Friedberg, 1995). Esse resultado decorre de características distintivas da burocracia, que podem ser agrupadas, para fins analíticos, em três conjuntos principais, conforme sistematização feita por Perrow (1993).

O primeiro conjunto de características se relaciona com a estrutura e funções da organização. Na burocracia weberiana, as atividades são integradas ou articuladas sob uma perspectiva centralizada, envolvendo uma clara especificação de

---

<sup>2</sup> A referência do autor é ao trabalho “The study of administration”, datado de 1887 e novamente publicado em 1941, pela *Political Social Quarterly*. Editado no Brasil pela RSP, em 1946, foi reeditado, pela mesma revista, em 2005.

competências e responsabilidades, associadas a cargos, que se estruturam de forma hierárquica. As funções e responsabilidades inerentes aos cargos são atribuídas a indivíduos capacitados para seu desempenho, consoante a idéia de profissionalização e meritocracia. Para tanto, o recrutamento e o acesso à organização se fazem com base em critérios de seleção por objetivos, lastreados em premissas técnicas, de forma a assegurar a impessoalidade na concorrência pelo cargo, provendo meios para a “especialização e a expertise” (Perrow, 1993: 47). Por sua vez, o desempenho das atividades “é ‘governada’ por regras escritas [...] e por registros escritos dos atos e decisões anteriormente tomados” (p. 47), numa despersonalização das condutas tendo em vista a objetividade e a imparcialidade. O segundo tem a ver com as formas de retribuir o trabalho dos membros da organização. A burocracia weberiana supõe uma profissionalização que se fundamenta na dedicação integral às responsabilidades do cargo ocupado, numa perspectiva de emprego de longo prazo, organizado sob a forma de carreiras. A remuneração se faz por meio de salários e pensões, definidos com base em critérios de educação formal, mérito e efetivo exercício do cargo (Perrow, 1993; Olsen, 2005). A carreira aponta para estabilidade e segurança, expressando um requisito para decisões de longo prazo no tocante a investimentos pessoais em qualificação e aprimoramento profissional. O terceiro e último refere-se à preocupação em assegurar proteção formal ao membro da organização no desempenho das atribuições e no cumprimento das responsabilidades do cargo que ocupa. Tal proteção cumpre um duplo objetivo, que confluem para a impessoalidade na dinâmica da vida organizacional. De um lado, provê uma fonte de poder pessoal a todo e qualquer membro da organização compatível com o efetivo exercício do cargo que este ocupa. De outro, bloqueia ou, pelo menos, limita a vulnerabilidade face ao uso arbitrário do poder por parte de ocupante de cargo hierarquicamente superior, com o intuito de promover objetivos ou interesses que não correspondem à organização.

Na concepção teórica formulada por Weber (1982), a burocracia pode ser entendida, portanto, como um arranjo organizacional caracterizado pelo exercício hierárquico da autoridade, onde trabalham pessoas dotadas de credenciais e especialidades, às quais são atribuídas obrigações regulares e oficiais, que elas se encarregam de executar “como se fossem ‘curadores’, aplicando regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica (Behn, 1998: 13). Trata-se de regras formais, de natureza processual ou procedimental, que asseguram a padronização e a razoabilidade técnica no desenvolvimento das atividades organizacionais, de um lado, e dão suporte ao exercício de um poder ou autoridade revestida de legalidade, logo de legitimidade, de outro. Da maior eficácia da burocracia, Weber deduz uma tendência inexorável à sua adoção pelas organizações da sociedade moderna, englobando tanto as grandes corporações privadas, quanto os órgãos da administração estatal. A razão crucial à consolidação da burocracia tem a ver com a crescente complexidade no desempenho das funções de coordenação e controle das atividades organizacionais, decorrentes das transformações econômicas e sociais impulsionadas pelo avanço da



sociedade capitalista, conferindo maior saliência às vantagens técnicas do modelo face às formas alternativas de desenvolvimento das atividades administrativas da organização. Portadora de vantagens técnicas, a burocracia desfruta de “notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo” (Secchi, 2009: 350).

Aplicado ao poder público, o modelo burocrático denota uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle. Trata-se de aspectos que se relacionam positivamente tanto com a dinâmica capitalista quanto com a expansão dos direitos de cidadania e a institucionalidade democrática. Estudo realizado por Evans e Rauch (1999)<sup>3</sup> mostra que a aderência à burocracia weberiana contribui positivamente para a promoção do crescimento da economia nacional. Ao lado disso, Olsen (2004) retoma o argumento de Rothstein (2003) acerca do papel desempenhado pela aplicação impessoal de regras gerais na criação de confiança no aparato governamental e entre os cidadãos, para ressaltar sua contribuição para o compromisso com os valores primários da democracia e o desiderato da equidade social.

O Brasil segue a trilha das principais nações desenvolvidas e dá os primeiros passos na direção da implantação da administração burocrática na década de 1930, com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas, que demarca a emergência de uma nova ordem política no país. Conforme mostra a literatura (Draibe, 1985; Nunes, 1997; Brasil, 1998; Bresser Pereira, 1999; Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010), toma forma então um processo de centralização política, conjugada à racionalização e modernização administrativa, que incorpora instrumentos típicos da administração racional-legal, consoantes os preceitos weberianos<sup>4</sup>. Com a organização do Departamento da Administração do Serviço Público Civil (DASP), em 1938, são definidas normas e regras de admissão e recrutamento de pessoal para o serviço público baseado no sistema de mérito e na realização de concursos públicos competitivos e obrigatórios. No entanto, a ação do DASP, como observa Draibe (1985: 86) “não deixou de ser limitada, incapaz de impedir o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo”. Nas décadas subseqüentes, assiste-se a reafirmação política do compromisso com a profissionalização e a meritocracia no serviço público brasileiro, como recorrente ocorre nos textos constitucionais promulgados ao longo do percurso<sup>5</sup>. Algo similar ocorre com a Constituição Federal de 1988, que prescreve a adoção de concurso público para o recrutamento de todo e

3 Tal estudo contempla um conjunto de 35 países desenvolvidos, compreendendo o período 1970-90.

4 O foco principal desse movimento são temáticas clássicas e estruturantes da administração pública, como a administração de materiais, financeira e de pessoal.

5 A referência são as Constituições Federais de 1946 e de 1967-69.

qualquer servidor público, mas o faz criando condições favoráveis à efetivação dos servidores que se encontravam em atividade, independentemente de sua forma de recrutamento. As implicações não poderiam ser diferentes da síntese conclusiva de Brasil (1998: 28), segundo o qual a nação brasileira “nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano. Até porque, os textos legais que mais se aproximaram desse ideal abriam brechas que se contrapunham ao espírito da burocracia racional-legal”. Essa construção inconclusa da administração burocrática persiste nos dias atuais, assumindo conotação mais aguda nos governos subnacionais, com destaque para as municipalidades (Marconi, 2010).

## 1.2 | De Solução a Problema: as críticas ao modelo burocrático

Em paralelo à difusão de formas burocráticas de organização na sociedade moderna, o modelo burocrático torna-se objeto de críticas variadas, apontando para os limites de sua aplicação no contexto institucional contemporâneo. Um primeiro conjunto de críticas começa a se estruturar ainda na década de 1930, no âmbito da sociologia das organizações, sendo endereçadas ao funcionamento das organizações em geral, públicas ou privadas. Um segundo conjunto de críticas ganha força nos anos 1980, sob o rótulo da *public choice theory*, caracterizando-se por aplicar pressupostos analíticos da economia à política, o que inclui o comportamento decisório da burocracia pública.

As críticas derivadas da análise da sociologia das organizações deram destaque à manifestação das denominadas disfunções da burocracia<sup>6</sup>, que atuariam no sentido de corroer e, no extremo, comprometer sua presumida eficiência operacional. Tais estudos trouxeram evidências de que “as organizações burocráticas, longe de serem sempre eficazes, tinham um funcionamento pesado” [...], induzindo “a comportamentos rígidos e ritualistas entre seus membros” (Friedberg, 1995: 400), na linha das contribuições de Merton (1940), Blau (1955) e Blau e Scott (1966). Dentre os problemas apontados, destacam-se a adesão literal às regras e normas de conduta prescritas e o condicionamento à disciplina, que se expressa no cumprimento acrítico de ordens, independentemente de sua razoabilidade ou dos efeitos adversos que potencializam<sup>7</sup>. As organizações burocráticas enfrentariam também problemas relacionados à fragmentação e a compartimentação de suas estruturas geradas pela especialização, com a emergência de suborganizações dentro da organização

---

6 Por disfunção, entende-se “o feixe de conseqüências secundárias inesperadas [ou não pretendidas] que acompanham sempre um plano de ação racional e que freiam ou impedem que se atinjam as metas que são fixadas pelos dirigentes” (Sainsaulieu e Kirschner, 2006: 135).

7 Esse tipo de crítica é aprofundado por Crozier (1993), que chama a atenção para o fato de a impessoalidade das regras levar a uma espécie de esvaziamento das relações intra-organizacionais, com a concomitante eliminação de pressões relacionadas a um maior envolvimento no desempenho das ações, restando basicamente a fiscalização da observância destas mesmas regras como instrumento de controle da atuação dos membros da organização.

(Selznick, 1957), trazendo conseqüências disfuncionais, o que se traduz em maior complexidade no processo de coordenação sistêmica de suas atividades. Outro problema assinalado seriam as dificuldades na incorporação de inovações, refletindo uma deformação profissional, explicitada na apatia ou inércia no desenvolvimento das ações, para a qual contribui a já mencionada supressão do arbítrio e da possibilidade de pressão sobre os membros da organização. Além disso, Crozier (1993) afirma que a burocracia leva a uma centralização conjugada à rigidez no processo decisório, onde quem decide não conhece efetivamente os problemas a serem resolvidos e quem os conhece não decide.

Refletindo essa pluralidade de críticas que se fazem à burocracia, a visão mais convencional do termo, segundo Perrow (1976: 73), já vem impregnada de forte conotação negativa. Reproduzindo o autor, “burocracia é um palavra que soa mal, tanto para o homem comum como para muitos especialistas em organização. Sugere regulamentos e leis rígidos, [...] impessoalidade, resistência a inovações”, dentre outros problemas, que se interpõem a qualquer interesse em promover melhorias no funcionamento da organização. Assim, dedicação e integridade, que respondem à intenção de evitar favorecimentos e arbitrariedade, assegurando igualdade de tratamento, se reduziriam a uma impessoalidade formalista, denotando falta de afeição ou entusiasmo na relação com o público externo da organização. Regulamentos e normas de conduta, definidos com o intuito de racionalizar e ordenar o desenvolvimento das atividades, e que favorecem as ações de coordenação e controle, seria seguido com tal fidelidade que se confundem com resistência a inovações, inércia ou letargia decisória. A divisão do trabalho e a especialização, que fundamentam a eficácia operacional, acabariam por instrumentalizar a ineficiência na performance organizacional. Ainda que direcionado ao arquétipo da administração burocrática em geral, tal criticismo remete principalmente às organizações do setor público, onde os problemas tendem a se evidenciar com maior nitidez aos olhos dos usuários dos serviços provisionados pela organização, os quais não têm a opção de saída, configurando-se como consumidores cativos de atividades desenvolvidas em condições monopolistas, sem a concorrência que, em tese, caracteriza a dinâmica de mercado.

No período mais recente, a percepção de que o aparelho administrativo estatal, dotado de uma especial capacidade técnica, escaparia ao controle da política impulsiona uma nova onda de críticas à burocracia pública, sustentada principalmente nas contribuições advindas da *public choice theory*<sup>8</sup>. A preocupação central dos autores afiliados a essa vertente teórica consiste em demonstrar como e porque os produtos das decisões e das condutas adotadas pelos burocratas são perdulários e ineficientes. O que

---

8 Conforme Moe (2007), a *public choice* “dejó su primer rastro em la teoría de la burocracia a mediados de la década del '60 con la aparición de dos libros innovadores, *The Politics of Bureaucracy* (1965) de Gordon Tullock y *Inside Bureaucracy* (1967), de Anthony Downs”. Nos anos seguintes, a produção informada por seus pressupostos analíticos experimenta notável expansão para assumir, a partir da década de 1980, caráter doutrinário, dando sustentação teórica ao reformismo da NPM.

está em consideração, na construção do argumento, são as relações que se estabelecem não apenas no interior da burocracia (*the bureau of government*), mas entre a burocracia e os grupos de interesse e a burocracia e os políticos, mais especificamente, o poder legislativo. Em todos os casos, o foco interpretativo radica nos problemas atinentes à obtenção de informações confiáveis relativas aos custos e à avaliação dos produtos da burocracia. Sem informações sólidas o suficiente para dominar a complexidade crescente da gestão pública, os políticos não conseguiriam bloquear a conduta dos burocratas pautada pela busca da maximização do interesse próprio, com implicações perversas para a promoção do bem estar social (Olsen, 2004, Mercurio e Medema, 1999; Fukuyama, 2005).

Vários modelos analíticos da burocracia que adotam a perspectiva analítica da *public choice* postulam que elementos como “poder, prestígio, tamanho do orçamento, segurança no emprego, gratificação, salário futuro e condições de trabalho entram na função de utilidade dos burocratas” (Mercurio e Medema, 1999: 93). Como a promoção dessas metas vai de encontro à promoção do bem estar social, a tendência é que o interesse coletivo, em torno do qual se articulam as ações patrocinadas pelo Estado, seja sistematicamente prejudicado ou sacrificado. O argumento analítico da *public choice* afirma, adicionalmente, que a ação dos políticos, com destaque para o poder legislativo, a quem caberia, numa institucionalidade democrática, o papel precípua de controlar o desempenho perdulário e ineficiente da burocracia estatal, também não é eficaz no cumprimento de suas atribuições, o que se deve a fatores de escopo variado (Mercurio e Medema, 1999). Tais fatores vão desde a ausência de indicadores de desempenho facilmente identificáveis para os diversos órgãos de governo, capazes de subsidiar ou permitir a avaliação externa de sua atuação, até o fato de as informações referentes à performance serem normalmente obtidas junto aos próprios órgãos governamentais que se quer controlar, tornando-as mais suscetíveis ao risco de distorções ou vieses, passando pela formação de coalizões entre a burocracia e os grupos de interesses, que se revelariam suficientemente fortes para assegurar a implementação das decisões políticas originárias da burocracia.

Um dos modelos mais influentes de crítica à burocracia informada pelos pressupostos da *public choice* é proposto por Niskanen (1971). Assumindo meramente que as pessoas que trabalham nas organizações burocráticas maximizam o interesse próprio, o autor deriva, como resultado, a tendência à maximização do orçamento, com um excesso de oferta de produtos e serviços por parte das organizações governamentais, ou seja, o crescimento excessivo da burocracia estatal. O argumento construído postula, em síntese, que a relação da burocracia com os políticos assume a configuração de um monopólio bilateral, na qual o burocrata tem duas vantagens principais, relacionadas a “poder de informação e poder de agenda”, o que o permite atuar como o monopolista na economia, discriminando a quantidade produzida e custo de produção. Com isto, o governo acabaria “sendo demasiado grande e grosseiramente ineficiente” (Moe, 2007: 530).

O ponto incisivo das análises desenvolvidas pela *public choice* é a ruptura com a visão da neutralidade de uma burocracia dedicada exclusivamente à implementação das decisões tomadas no nível da política, que se insinua na interpretação de Wilson. Cabe observar, a esse respeito, que o próprio Weber (1999) reconhecia a tensão existente na relação entre política e burocracia (Loureiro, Abrúcio e Pacheco, 2010). Para Weber, a burocracia configura-se como um ator político estratégico, dotado de relativa margem de autonomia decisória para exercer o poder do Estado. Assim, o controle da burocracia revela-se essencial para evitar que ela tome decisões para as quais não detém legitimidade ou que implique o deslocamento do interesse público. A leitura da *public choice* vai além, argumentando que a autonomia decisória da burocracia não se traduz em riscos de deslocamento do interesse público, mas no privilegiamento sistemático da promoção do autointeresse, consoante a lógica da racionalidade instrumental da economia. Para essa vertente interpretativa, a burocracia pública negligencia o interesse público, subordinando-o aos interesses particularistas de seus membros, e é perdulária em relação à aplicação dos recursos públicos, atuando como *rent seeker*, movida pela busca da maximização de seu orçamento.

É nesse tipo de interpretação, cujo foco recai nos efeitos negativos da administração burocrática, que a NPM se apóia para preconizar uma mudança paradigmática no modelo de gestão do setor público, de cunho gerencial, voltada a aumentar a responsabilização dos burocratas perante a sociedade e a conferir maior responsividade, efetividade e eficiência às atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais (Hernes, 2005; Olsen, 2004; Kettl, 2005). Para lidar com a opacidade de uma burocracia autocentrada, aponta na direção de uma lógica pós-burocrática, operando através de estruturas descentralizadas de gestão, em articulação com a progressiva substituição de um padrão de controle interno baseado na observância de regras e procedimentos pela *accountability* de resultados (Hood, 1995; Rezende, 2002; Fukuyama, 2005). Quanto ao desperdício e à performance ineficiente, o caminho sugerido envolve a promoção de mudanças institucionais nas estruturas de controle e gestão das organizações, tendo como elemento fulcral a delegação ou o aumento da autonomia decisória na alocação de recursos, de forma a permitir a adoção de opções técnicas poupadoras de recursos na consecução dos fins visados, em articulação com a substituição do controle *ex ante* pelo controle *ex post* e a adoção de mecanismos de incentivo com vistas ao alinhamento de conduta. Na síntese feita por Olsen acerca do sentido das mudanças patrocinadas pela NPM, “*management by contract and result replaces management by command*” (2004: 4).

### 1.3 | Retomando as Críticas à Burocracia: problema ou solução?

Se o que move a NPM é, como visto, o redesenho gerencial da administração pública, informado pela busca de desempenhos e resultados mais satisfatórios que aqueles proporcionados pelo modelo burocrático, o exame da pertinência e adequação das inovações propostas passa por uma visão mais criteriosa do alcance e limites das



críticas endereçadas à burocracia. É o que se faz a seguir, salientando quatro aspectos nem sempre devidamente considerados nos esforços empreendidos no sentido de avaliar o funcionamento das burocracias públicas no contexto contemporâneo. Primeiro, o modelo burocrático, na concepção weberiana, expressa um tipo ideal, congregando um conjunto de características que vão ser detectadas ou percebidas, em maior ou menor escala, nas organizações públicas do mundo real, o que permite falar em graus distintos de burocratização (Perrow, 1976), entendendo-a como movimento na direção de uma maior similaridade ou aproximação com a concepção do modelo descrito por Weber (1982). Segundo, a burocracia se assenta na observância das regras e normas prescritas, mas tais regras e normas “não implicam necessariamente rigidez ou inflexibilidade” (Olsen, 2004: 6), nem são, elas próprias, rígidas e inflexíveis. Terceiro, a burocracia funciona como um instrumento para a produção de resultados, estruturada de forma hierárquica, cujo comando concentra-se no topo da organização, numa circunstância onde a alta direção não é burocratizada. Quarto e último, a burocracia não é, como bem o salienta Olsen (2004), apenas um instrumento para produzir determinados resultados, mas também uma instituição, o que se evidencia, em particular, na menção ao ethos burocrático.

Quanto ao primeiro aspecto, atribuir a ineficiência da administração pública à adoção do modelo burocrático supõe que se averigue, previamente, até que ponto os órgãos governamentais se aproximam do tipo ideal delineado pela concepção weberiana de burocracia. Como se encarrega de alertar Perrow (1993: 4), essa forma “ideal” nunca é alcançada plenamente na prática, o que se deve a fatores variados, como a dificuldade de bloquear “as influências extraorganizacionais não pretendidas sobre o comportamento dos membros da organização” e as disparidades que estes apresentam “em termos de inteligência, capacidade de previsão, conhecimento de um modo geral e disposição”. Assim, pode ser que a presumida ineficiência seja decorrente não da prevalência de uma administração de moldes burocráticos, mas da inexistência de uma estrutura organizacional adequadamente burocratizada, como bem o ilustra o caso brasileiro (Brasil, 1998, Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010; Longo, 2007; Loureiro *et al.* 2008; Pacheco, 2010; Marconi, 2010). Isto se aplica, em especial, à presença de um corpo de funcionários tecnicamente qualificados e profissionalizados, indispensável a que se tenha efetiva capacidade de atuação, e à adoção de critérios de seleção objetivos, lastreados em premissas técnicas, de forma a assegurar a impessoalidade na concorrência pelo cargo, em oposição a critérios particularistas ou eivados de subjetivismo. Ainda que a pressão social por melhorias de desempenho e, especificamente, por melhores resultados na entrega de serviços públicos à população tenha levado a se repensar o sentido da profissionalização, para além da concepção clássica de burocracia, abrindo espaço para “aspectos relativos a competências, compromisso com resultados” (Pacheco, 2010: 302), no Brasil, onde a “norma é a politização e a utilização clientelista do emprego público” (Longo, 2007: 223), não há como descurar a essencialidade da profissionalização lastreada

em carreiras, ingresso por concurso e promoção por mérito, consoante as premissas weberianas.

O segundo aspecto condensa parte expressiva dos problemas apontados no funcionamento da burocracia. De fato, parcela não desprezível das críticas ao modelo burocrático feito pela literatura tem a ver com as regras (Olsen, 2004), que podem ser, e frequentemente o são, excessivas, provocando letargia, rigidez e ineficiência. Perrow (1993), no entanto, chama a atenção para a centralidade do papel das regras nas organizações, lembrando que não existem organizações complexas sem regras. Na ausência de regras formais, prevalecem regras “informais” ou diretivas não escritas, o que não é necessariamente mais favorável para os membros da organização no desempenho de suas atividades cotidianas, nem para a performance organizacional. Problemas caracterizados por excesso de burocracia, na qual se observam regras e procedimentos desnecessários, redundantes ou inconsistentes, certamente existem. São situações que demandam uma racionalização de processos, por meio do redesenho de novas regras, o que em nada conflita com a burocracia, até porque ela se fundamenta em supostos de racionalização. Vale a ressalva de que a engenharia institucional direcionada à eliminação ou simplificação de regras não constitui tarefa simples, dada a interdependência que as envolvem e os variados interesses que lhe são afetos. Outra questão também muito mencionada no tocante a regras consiste na sua não observância pela burocracia, o que leva a situações nas quais o conteúdo das decisões políticas é alterado quando de sua implementação pelo aparato administrativo. Para Olsen (2004), tal fato não pode ser atribuído automaticamente ao poder da burocracia, ou seja, ao uso de sua margem de autonomia decisória. Uma explicação alternativa, bastante plausível, é a complexidade das regras, dificultando seu conhecimento e interpretação, de um lado, e fazendo com a aplicação de um conjunto de regras implique violar outras (Kaufman, 1981). Se a questão radica no desconhecimento ou dificuldade de interpretação das regras, programas consistentes e sistemáticos de capacitação contribuem para, pelos menos, minimizar o problema. Se, ao contrário, a questão guarda relação com a incongruência ou inconsistência das regras, não há como escapar de um esforço de engenharia institucional com vistas à sua simplificação operacional, o que não se confunde com iniciativas episódicas e descontínuas de desburocratização, como tende a ocorrer no Brasil, que pouco contribui para a resolução do problema.

No que se refere ao terceiro aspecto, Perrow (1993: 18), reafirmando Weber, observa que a alta direção da organização nunca é burocratizada. Ter em mente essa questão é importante no sentido de distinguir o processo de tomada de decisões, de responsabilidade da alta direção, da implementação das decisões, de responsabilidade do aparato burocrático da organização. A burocracia confere instrumentalidade aos objetivos e metas traçados pela alta direção, cujas escolhas nem sempre atendem aos interesses e aspirações mais imediatas dos usuários dos serviços prestados



pela organização. Atribuir a causa da ineficiência ou inadequação dos resultados produzidos pela organização à performance incompetente da burocracia pode servir para mascarar um problema que reside em outra esfera, a incompetência dos dirigentes da organização. Não se pode esquecer que os cargos de alta direção da burocracia, especialmente na administração pública não são necessariamente preenchidos por critérios de mérito, lastreados em requisitos de *expertise* e qualificação profissional. É esta, em particular, a situação que historicamente<sup>9</sup> prevalece na administração pública brasileira, nas diversas instâncias de governo, inclusive no nível federal<sup>10</sup>. Assim, responsabilizar a burocracia por ineficiência pode ser um recurso conveniente para determinados interesses no sentido de desviar a atenção dos verdadeiros problemas que acometem o funcionamento da organização ou a implementação de uma dada política.

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, a burocracia, como comentado, baseia-se em regras e normas de procedimento, que instrumentalizam uma racionalização das ações, aumentando a capacidade de coordenação e controle das atividades organizacionais e, com ela, a eficiência operacional. No entanto, o papel desempenhado pelas regras, enquanto instituição depende do grau de aderência às mesmas, o que é contingente de uma série de variáveis contextuais. Um mesmo conjunto de regras pode produzir resultados muito díspares em organizações distintas ou organizações similares em contextos distintos. Ao lado disso, as regras organizacionais podem ser, e frequentemente o são, desrespeitadas ou violadas (Meyer e Rowan, 1991; Friedberg, 1995), onde ganha relevo, na ótica da *public choice*, a adoção de condutas oportunistas. Alternativamente, podem ser respeitadas apenas ritualisticamente, compondo uma fachada de regularidade formal. Vale dizer, o comportamento humano no tocante à observância das regras nas organizações não segue um padrão universal, expressando, ao contrário, um complexo equilíbrio de motivações, que vão do cálculo utilitarista a imperativa de cunho moral. Sobre a questão, Fukuyama afirma que “as normas interiorizadas que motivam os trabalhadores (...) resultam de educação, treinamento e de um processo de socialização que é, em parte, específico de uma dada profissão e, em parte, absorvido da sociedade circundante” (2005: 92). Em suma, a cultura importa notadamente da perspectiva da burocracia, que, na análise

---

9 Na tradição administrativa brasileira, apenas o núcleo mais técnico do Estado tende a ter os cargos de alta direção preservados de nomeações marcadamente políticas (Nunes, 1997; Fleury, 2009)

10 Como mostra ampla literatura, é recorrente, no Brasil, o uso de cargos de provimento em comissão, para os quais a nomeação e a exoneração refletem essencialmente atos de vontade da autoridade responsável, ressalvados os requisitos gerais previstos em lei, para além das funções mais altas de direção. Para fins de ilustração, considerando apenas o nível federal, existiam, em 2009, segundo levantamento feito por Fleury (2009), nada menos que 20.961 cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), distribuídos em seis faixas salariais, as quais correspondem níveis diferenciados de complexidade e responsabilidade gerencial. A análise realizada pelo autor congrega os seis níveis em dois grupos: o primeiro reúne os DAS de 1 a 3, que corresponde a funções de assessoramento intermediário e atividades de direção ou coordenação de estruturas hierárquicas mais baixas; e o segundo, os DAS de 4 a 6, congregando funções de assessoramento mais especializado e atividades de direção hierarquicamente superiores. Enquanto no primeiro grupo prevalece o provimento por servidores efetivos do próprio Executivo federal, no segundo a situação se inverte, sinalizando a ampla discricionariedade no preenchimento dos cargos de alta direção.

weberiana, é ao mesmo tempo produto e reflexo do contexto histórico, em suas múltiplas dimensões, na qual esta se inscreve. Para além do formalismo na observância das regras escritas, interessa a prevalência de condutas informadas por considerações de interesse público. Se a cultura política não é pautada pela aderência a tais valores, à medida que interpenetrada por práticas como patronagem, patrimonialismo e clientelismo, como ocorre no caso brasileiro, aumenta em muito a importância de uma cultura administrativa que o seja. Isto reafirma a centralidade da profissionalização da administração pública, articulada a mecanismos institucionais efetivos de responsabilização de seus agentes, capazes de permitir a introjeção de normas, que é uma tendência natural da burocracia (Paula, 2005), confluentes com princípios republicanos, democráticos e de respeito aos direitos de cidadania.

Das considerações anteriores decorre que, promover reformas gerenciais na administração pública, ainda que de maior envergadura, não implica a necessidade de uma ruptura com o modelo burocrático. Como observa Olsen (2004: 14) “várias formas organizacionais coexistem, mas o *mix* se altera ao longo do tempo. Ao contrário da ruptura, as mudanças pretendidas tendem a requerer não a superação da burocracia, mas sua existência, em condições adequadas de aparelhamento. No caso brasileiro, isto requer necessariamente a superação de uma série de vícios presentes em sua trajetória (Abrúcio, Pedroti e Pó, 2010), notadamente no nível local de governo, que vem assumindo responsabilidades ampliadas na provisão de serviços básicos à população. Além disso, a melhoria da gestão não pode se prender a iniciativas voluntaristas, como a reforma pretendida pelo governo federal em meados dos anos 1990, com a edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ao contrário, avançar nessa direção passa por um reformismo mais aberto, na linha da democratização do Estado, balizada por princípios e instrumentos definidos no texto constitucional e na legislação infraconstitucional posterior, notadamente no que se refere à efetividade dos mecanismos de *accountability*, indutores de transparência e responsabilização — questões abordadas mais à frente.

#### 1.4 | Emergência, Difusão (e Descenso?) da NPM

Como já mencionado, a noção de *New Public Management* foi utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, iniciada nos anos 1980, que procura imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública estruturada consoante os pressupostos da burocracia weberiana. É oportuno salientar que esta designação se dá a *posteriori*, tendo sido cunhada por Hood (1991)<sup>11</sup> com o intuito de prover uma identificação genérica para um processo de mudanças no sistema de administração pública que, embora não

---

11 Vera respeito, Hood, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, Issue 1, p. 3-19, 1991.

universal, já havia se difundido por número razoável de países no início dos anos 1990 (Hood, 1995; Christensen e Laegreid, 2002). A característica principal da NPM é a ênfase que atribui a valores e normas econômicas, sinalizando para a incorporação de princípios e mecanismos de mercado na organização e funcionamento do Estado, em sintonia com a visão do neoliberalismo (Drechsler, 2005).

A idéia central que sustenta essa onda reformista consiste em conferir um enfoque gerencial, inspirado nos métodos de gestão dos negócios privados, à administração pública (Hood, 1995; Hernes, 2005), de forma a assegurar maior responsividade e melhor desempenho na provisão de serviços públicos à população (Manning *et al.*, 2009). Esse propósito mais geral converge na direção da concessão de maior autonomia e atribuições de responsabilidade no gerenciamento e na execução das políticas e ações de governo, “por meio da desregulamentação,” da flexibilização e da gestão por resultados (Nogueira, 2003: 6), bem como da concorrência administrada, num processo que extravasa os limites estritos da esfera estatal, para envolver articulações com atores privados e organizações da sociedade civil (Hood, 1995; Christensen e Laegreid, 2002).

Os empreendimentos reformistas que se acomodam debaixo do guarda chuva da NPM, contudo, passam longe de uma concepção globalizante, apresentando, ao contrário, configurações muito variadas entre os diferentes países ou num mesmo país ao longo do tempo (Hood, 1995; Ferlie *et al.*, 1999; Ketll, 2005; Abrúcio, 2005; Pacheco, 2010). São distinções que guardam relação com aspectos como origem ou fator que desencadeia a reforma, objetivos visados, alcance das iniciativas, estratégias utilizadas, conteúdos dominantes e formas de execução, dentre outros (Nogueira, 2003). Sem qualquer pretensão de construção de tipologias com o intuito de enquadrar as reformas ao redor do mundo, é possível apontar algumas características de similaridade dentre os experimentos reformistas nacionais, agrupando-os em três conjuntos principais, com afinidades e desafios distintivos entre si, numa simplificação que passa ao largo das nuances, particularidades e riquezas de situação internas a cada um deles, além de não ter caráter exaustivo<sup>12</sup>.

Um primeiro conjunto congrega as experiências de países anglo-saxões, com destaque para Grã Bretanha, Austrália e Nova Zelândia, que são consideradas referências recorrentes na literatura das reformas inscritas na NPM, tanto pelo pioneirismo quanto pela amplitude dos objetivos pretendidos e o impacto das ações empreendidas, que implicaram alterações substantivas na forma, organização e

---

12 Esforço nesse sentido foi feito por Pollitt e Bouckaert (2000), a partir do estudo de dez países de três continentes: Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Países baixos, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia. Os autores desenvolveram modelos ou taxonomias de reformas gerenciais e identificam os resultados das reformas em cada país; os potenciais das reformas e suas limitações como meio de ampliar a governança democrática. O argumento dos autores é que os países combinaram e alteraram os ingredientes das reformas difundidas de maneiras muito diversas e usam o conceito de trajetória para descrever as várias combinações de idéias, ações e inações que países adotaram.

funcionamento da administração pública (Boston *et al*, 1996; Ferlie *et al*, 1999; Barzelay, 2001; Richardson, 2005). Os propósitos visados gravitaram em torno da melhoria da performance e do incremento da *accountability*, lançando mão de instrumentos com vistas à avaliação do desempenho organizacional, com a implantação de novos sistemas de regras e incentivos para o emprego público, com destaque para adoção de padrões explícitos de avaliação de desempenho, articulados com maior flexibilidade e variedade na provisão de serviços que persistiram sob a responsabilidade do Estado. Das medidas adotadas resultaram mudanças no papel do Estado, correlativamente ao mercado e à sociedade, articuladas com redefinições abrangentes nas “modalidades e estilos de gestão” (Nogueira, 2011: 8), incorporando aspectos como aumento de competição, contratualização e remuneração baseado em avaliação de desempenho, que se descolam da concepção burocrática weberiana.

Um segundo conjunto abrange experiências de países da OCDE e, mais especificamente, de países da Europa Continental. Ao contrário dos países anglo-saxões, as reformas não trouxeram mudanças de grande envergadura no papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil, concentrando-se em iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, em busca de maior responsividade e melhoria de performance. A atenção se dirige para mudanças focalizadas em áreas consideradas estratégicas, com destaque para o gerenciamento de recursos humanos, a provisão alternativa de serviços públicos e a gestão do gasto público e a transparência financeira (Kelly e Wanna, 2001; Manning *et al.*, 2009). Dentre as medidas mais usuais aparecem a descentralização e a desconcentração, a mensuração de resultados e a avaliação de performance, ao lado de reformulações orçamentária e no uso de mecanismos de mercado ou quase-mercado na provisão de serviços públicos (Nogueira, 2003).

Um terceiro conjunto refere-se aos países da América Latina, que apresentam características bastante distintivas em relação às experiências dos países desenvolvidos, a começar da origem e motivações dos intentos reformistas, onde se observa um forte componente de isomorfismo coercitivo e mesmo normativo<sup>13</sup> na difusão da NPM<sup>14</sup>. Os esforços empreendidos focaram<sup>15</sup> mais a redução de custos que a promoção de melhorias de desempenho do setor público, à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase

---

13 O isomorfismo institucional traduz uma tendência à homogeneização da estrutura e práticas das organizações que se defrontam com um mesmo conjunto de condições ambientais. Powell e DiMaggio (1991) distinguem três tipos de isomorfismo: coercitivo, normativo e mimético. O primeiro decorre de pressões advindas do ambiente institucional e que podem ser sentidas tanto como imposição quanto como indução. O segundo é associado à profissionalização e, o terceiro, a uma espécie de resposta organizacional às incertezas.

14 A adesão às reformas é, em larga medida, induzida e apoiada externamente, por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do mecanismo da condicionalidade na concessão de empréstimos e financiamentos (Rezende, 2002; Olsen, 2004; Nogueira, 2003).

15 Conforme Nogueira (2003: 8), “somente em alguns poucos países [como Chile e Brasil,] procurou-se enriquecer o conteúdo das reformas uma vez concluída essa primeira fase”.

no ajuste fiscal. Pouco se avançou além das chamadas reformas de primeira geração, que contemplam privatizações, reforço nos mecanismos de controle financeiro e cortes nas despesas com pessoal. O que se tem, de um modo geral, são iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão, no planejamento e avaliação orçamentária, dentre outras, que ficam distante da concepção de um programa abrangente de novas práticas de gestão, aderentes à NPM.

Além de conteúdos distintos, a NPM passa também por transformações ao longo do tempo, que envolvem tanto os objetivos visados quanto os instrumentos mobilizados para sua promoção (Ferlie *et al*, 1999; Hood e Peters, 2004), como bem o evidencia o reformismo britânico<sup>16</sup>. São mudanças relacionadas principalmente à provisão de bens e serviços à população, compreendendo a crescente incorporação e refinamento de mecanismos baseados na idéia de mercado, bem como o empoderamento dos usuários para vocalizar suas preferências, transmutando cidadão em consumidor. No percurso, novas questões vão emergindo, onde se destaca a maior preocupação com a transparência e o reforço dos mecanismos de *accountability*, enquanto outras saem de cena.

Para Dunleavy *et al* (2005), a NPM é um fenômeno de dois níveis. No primeiro, trata-se de uma teoria de mudanças gerenciais baseadas na importação para o setor público de conceitos centrais das práticas modernas dos negócios e influenciada pela *public choice*. Os temas principais são focados em três elementos: desagregação, competição e sistemas de incentivos. A desagregação remete à idéia de recortar hierarquias grandes, especificando sistemas de informação e gerenciais para facilitar esse diferente padrão de controle; implica flexibilizar práticas governamentais de pessoal, tecnologias da informação, compras e outras funções. A competição envolve a separação entre comprador e provedor e formas diferentes de provisão, com vistas a criar competição entre provedores como forma de alocação de recursos, no lugar de decisões hierárquicas. A definição de incentivos visa substituir recompensas por desempenho em termos de um difuso *ethos* do serviço público ou profissional, pela ênfase em incentivos por desempenhos específicos e baseados em recompensas pecuniárias.

Por sua vez, as mudanças de segundo nível associadas à NPM referem-se a um conjunto de inovações específicas e extensões de tecnologias de Políticas Públicas. Trata-se de mudanças decorrentes da aplicação de idéias da economia, dos negócios e da *public choice* a problemas pragmáticos na provisão de serviços públicos. Essas mudanças se encaixam em um movimento maior de reforma e ganham coerência

---

16 Ver, a respeito, a discussão efetuada por Abrúcio (2005). De acordo com o autor, o reformismo britânico envolve três modelos, que se sucedem no tempo: o gerencialismo puro; o consumerism; e, mais recentemente, o *public service orientation*.



intelectual em função de sua ligação com as ideias de primeira ordem descrita acima, sendo distinguidas também pelos três grandes temas elencados anteriormente. Entre elas, no eixo desagregação, situa-se o processo de agencificação; o crescimento de agências quase governamentais; a competição por comparação; a ampliação de medidas de desempenho etc. No eixo competição, destacam-se a criação de quase-mercados; esquemas de vouchers; contratos intra e intergovernamentais; polarização entre setores público e privado; liberação de mercado; desregulação etc. No eixo do sistemas de incentivos, incluem-se, entre outras mudanças, o envolvimento de mercado de capitais em projetos; a privatização; medidas anti *rent-seeking*; pagamento relacionado a desempenho; parcerias público-privadas etc.

Ao lado disso, a forma como o ideário da NPM se difunde na comunidade internacional não constitui um processo linear, onde etapas relativamente previsíveis se sucedem, nem padronizado, com variações tanto nos objetivos visados quanto nas soluções adotadas (Hood e Peters, 2004). Observam-se trajetórias as mais diversas entre os países no tocante aos respectivos experimentos reformistas (Rezende, 2002; Pollitt, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2002), que podem ser esquematicamente descritas e interpretadas recorrendo-se ao modelo analítico construído por Hernes (2005)<sup>17</sup>. A primeira consiste na implementação parcial ou paralisia, gerando problemas como as denominadas falhas sequenciais (Rezende, 2002), que denotam incapacidade em levar em frente as reformas ou a inconsistência do esforço reformista. A segunda traduz adesões formalísticas ou cerimoniais às reformas, num reformismo de fachada que pode ser movido quer pelo interesse dos gestores na acessibilidade a financiamentos e fontes de recursos, na linha do isomorfismo coercitivo, quer na transmissão de uma imagem positiva à opinião pública, lastreada na associação da NPM a gestão moderna e inovadora (Hood e Peters, 2004; Pollitt, 2004), na linha do isomorfismo mimético. Por fim, têm-se empreendimentos reformistas que buscam incorporar, de uma forma mais orgânica e sistematizada, novas técnicas e práticas de gestão, consoante as premissas orientadoras da NPM.

Essa difusão irregular e descontínua pode ser atribuída a alguns problemas básicos da NPM, a começar pela tibieza dos resultados alcançados quanto à pretendida melhoria de eficiência. O fato notável é que não há uma avaliação criteriosa e suficientemente abrangente capaz de atestar, de forma categórica, nem os ganhos de produtividade (Pollitt e Bouckaert, 2002; Hernes, 2005), nem a melhoria de bem estar pretendidos pelas reformas patrocinadas sob o signo da NPM (Manning, 2000; Pollitt e Bouckaert, 2002; Hernes, 2005; Drechsler, 2005). A esse respeito, van Mierlo (1998: 401, citado por Drechsler, 2005: 2) afirma que “vários anos de esforços e experiências de

---

17 Tal constructo analítico busca examinar, da perspectiva da teoria organizacional, como se dá a difusão de inovações informadas pela NPM em organizações do setor público, definindo quatro tipos de respostas organizacionais à introdução das referidas reformas: *paralysis*, *loose coupling*, *ritual decoupling*, *organic adaptations*. Ver, a respeito, Hernes, Tor. *Four ideal-type organizational response to New Public Management reforms and some consequences*. *International Review of Administration Sciences*, v. 71, n.1, 2005, p. 5-17.

reformas gerenciais na administração pública na Europa Ocidental e em outros países da OCDE fornecem evidências mais de fracassos que de sucessos”.

Outra questão que se reflete sobre a forma como se dá a difusão da NPM tem a ver com a complexidade imbricada no processo de reaplicação de instrumentos e práticas que compõem sua agenda reformista em contextos distintos, configurando o que Pollit (2004) designa como “ilusão de soluções padronizadas”. A transferência de tecnologias gerenciais, seja por indução ou por mimetismo, está longe de ser um processo trivial, já que usualmente envolve a necessidade de adaptações e ajustamentos e é influenciada por uma série de variáveis intervenientes, como a conformação do arcabouço institucional, a cultura organizacional e a capacidade técnica da administração pública, dentre outros. São problemas que conduzem, com frequência, a paralisias, descontinuidades e formalismos na adoção de intentos reformistas, anteriormente mencionados.

Ao lado disso, devem ser mencionados os tensionamentos suscitados pelos princípios e práticas da NPM quando de sua aplicação à administração pública. Um primeiro aspecto tem a ver com a dimensão institucional, aonde a orientação no sentido da flexibilização processual e do incremento da autonomia decisória dos gestores públicos vai de encontro a um sistema no qual a legitimidade se ancora primariamente na observância de regras de fundamentação legal, que balizam a conduta adequada e pertinente no trato da coisa pública. Um segundo aspecto remete à aproximação da provisão de bens e serviços pelo Estado da lógica de funcionamento do mercado, o que implica tratar o cidadão como consumidor, numa pretensa diluição das fronteiras entre os setores público e privado. Com isto, a NPM subverte o sistema de controle político da sociedade sobre as atividades de governo, com conseqüências não apenas para a ordem democrática fundada na soberania popular, mas também para a noção e o conteúdo objetivo da política de seguridade e proteção social.

Para além da difusão irregular e descontínua, uma vertente da literatura acerca da NPM se dedica ao exame de seus alcances e limites, do qual resulta um balanço não muito favorável, a começar de Hood (1996), que questiona a interpretação do desmoronamento da administração pública progressiva e a emergência da NPM, por varias razões. Para o autor, não há evidências do referido desmoronamento com a emergência da NPM, cujo desenvolvimento teria sido conduzido mais pela prática do que pela teoria. Assim, as novas doutrinas não seriam de fato novas e seus temas básicos não acrescentaram muito a doutrinas utilitaristas da gestão pública desenvolvidas por Bentham e outros, baseadas nos princípios da concorrência, transparência, atenção aos consumidores e mecanismos de incentivo. Vale dizer, a NPM seria mais um novo lustro para um velho tema do que propriamente um novo paradigma. Isto posto, Hood sugere que a NPM marca uma nova fronteira no desenvolvimento da burocracia weberiana — um modelo *Weber pós Weber*; aspecto a ser retomado mais à frente -, na medida em que em um novo habitat, foi possível que a visão clássica de burocracia



weberiana rompesse com os constrangimentos tecnológicos anteriores, tendo como suporte o desenvolvimento da tecnologia da informação<sup>18</sup>. Em sua interpretação, a NPM representaria simplesmente um desenvolvimento de “contabilização” mais além do que Weber pode imaginar e a automatização de muitos procedimentos para enquadrar casos em categorias que nos tempos de Weber se faziam manualmente (Hood, 1996:488).

Se Hood (1996) questiona a NPM como um novo paradigma, distinto da burocracia weberiana, outras interpretações apontam na direção de sua exaustão como movimento reformista. Em artigo cujo título menciona a morte da NPM — de fato, mais como retórica -, Dunleavy *et al.* (2005) consideram que algumas práticas ligadas à NPM estão muito institucionalizadas e ainda irão permanecer, da mesma forma que ela própria não deslocou muitos elementos das ortodoxias prévias referentes à administração pública progressiva. Segundo os autores, algumas ideias da NPM ainda estão ganhando influência em países antes resistentes, como a Alemanha, aos quais se podem acrescentar países que chegaram de forma mais tardia a esse movimento reformista, como o Brasil. De qualquer forma, no entanto, não se trata mais de algo novo, mas de ideias e práticas de mais de duas décadas e em declínio ou estagnação. Drechsler (2005:10-11), contudo é mais enfático acerca do descenso da NPM. A esse respeito, afirma que, se em 1995 ainda era possível acreditar na NPM, a despeito de fortes e substanciais críticas a ela dirigidas; em 2000 a NPM já estava na defensiva, acuada por evidências empíricas que iam de encontro aos resultados por ela prometidos; para, em 2005, não se revelar mais um conceito ou idéia viável.

A próxima seção faz uma revisão, não exaustiva, das críticas à NPM tendo como referência suas principais características. São ainda apresentadas algumas das alternativas que vêm sendo propostas na literatura acadêmica, que têm, em perspectiva, uma releitura do papel do Estado e da burocracia, articulada com uma aposta nas dimensões participativa e deliberativa da democracia e seus rebatimentos na gestão pública.

## **2 | CRÍTICAS, PROPOSTAS E DESAFIOS: A LITERATURA PÓS A “HEGEMONIA” DA NPM**

Depois de duas décadas de hegemonia, a NPM vem sendo criticada não apenas em seus pressupostos e fundamentos, mas também por seus resultados, tanto por não entregar os produtos prometidos quanto por ser portadora de conseqüências não esperadas nem pretendidas, o que reforça a percepção do relativo esgotamento de

---

<sup>18</sup> A informatização facilita maior desenvolvimento dos indicadores de gestão e dos centros de custo por meio do controle e avaliação, mais difíceis de por em prática anteriormente.

suas proposições reformistas. A partir dessa percepção, vem emergindo uma produção acadêmica que aponta novos rumos para a reforma do Estado, reafirmando o papel da burocracia weberiana para reinscrevê-la numa concepção de gestão, que procura recuperar suas dimensões política e social, sem descuidar a busca da eficiência.

## 2.1 | As Críticas Mais Gerais

Hood e Peters (2004) identificam uma “indústria epistêmica” da NPM, relacionando três fases no desenvolvimento intelectual deste campo. A primeira se desenvolve no final dos anos 1980 e reflete um conjunto de conceitos normativos e o mapeamento de inovações institucionais no contexto da agenda da Nova Direita, que se revela dominante nas agências de cooperação e desenvolvimento<sup>19</sup> até o início dos anos 1990. Nessa fase aparece também uma crítica filosófica à nova geração de gerencialismo no setor público, sem que nenhum tratado teórico geral tivesse emergido da academia. As ideias pioneiras vieram do campo da prática, cuja descrição baseava-se na observação do que ocorria nos Estados Unidos e no Reino Unido, visando distinguir os princípios das reformas daqueles anteriormente vigentes, mesmo que a lista de características variasse muito entre os autores dedicados a tal empreendimento.

Após um período de identificação das similaridades das reformas do setor público, numa segunda fase de desenvolvimento do tratamento dado à NPM a ênfase da literatura recai sobre a identificação das variações e diversidade de estágios da reforma gerencial, a partir de estudos comparativos em diferentes países. No final dos anos 1990, numa terceira fase do seu desenvolvimento intelectual, o tema alcança maior formalização no estudo das reformas do setor público. Nela, a análise comparativa da gestão pública busca se localizar dentro da estrutura teórica da ciência política. Nesse período, que Hood e Peters (2004) denominam da meia idade da NPM, passam a ser identificados paradoxos e surpresas na implementação de suas proposições reformistas, na linha de resultados não esperados ou não pretendidos. Em revisão de vários estudos sobre as reformas da NPM, os autores exploram três abordagens sobre o tema dos efeitos paradoxais da ação humana nas ciências sociais e apresentam exemplos da aplicação de cada um delas, sintetizados a seguir.

A primeira tem a ver com a análise dos efeitos não pretendidos da ação humana, na tradição de Merton, que considerou, como fontes de conseqüências não previstas, as informações limitadas e os pressupostos equivocados, de um lado, e a análise de efeitos inesperados de mudanças institucionais, de outro (Sieber, 1981, March e Olsen, 1989).

Um dos paradoxos das reformas do setor público é a utilização da abordagem da produção como forma de controle, que envolve especificação e

---

19 Com destaque para os programas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

mensuração de resultados por meio de indicadores em contratos de desempenho aplicados a tipos de serviços públicos nos quais tanto as atividades quanto os resultados não são prontamente observáveis ou mensuráveis<sup>20</sup>. Em alguns casos, isso leva ao obscurecimento ao invés de clareamento das responsabilidades gerenciais dentro do governo (Gregory, 1995, apud Hood e Peters, 2004). Outro paradoxo está relacionado com a ênfase na diminuição dos controles *ex ante* e processuais baseados em regras e rotinas, substituindo-os por avaliações *ex post* de resultados, de forma a possibilitar maior discricionariedade para os gerentes e agregar valor ao serviço público. Embora em algumas áreas esses resultados tenham sido observados, estudos mostram que a efetivação de uma reorientação geral dos controles em tal direção é questionável. Além disso, em alguns casos, os controles sobre a burocracia aumentaram, com uma crescente regulação sendo imposta sobre a mesma, como nos processos de compra com vista à redução de corrupção. Auditorias também permanecem processuais ao invés da retórica de julgamento de resultados.

A segunda abordagem — a teoria cultural — trata de formas de surpresa cultural causadas por desenvolvimentos no ambiente e que estimulam mudanças nas visões de mundo. A ideia básica é que mesmo um ambiente estável não produz consensos, o que se expressa pelo *teorema da impossibilidade*, ou seja, visões de mundo culturais serão sempre opostas e plurais. Daí que os efeitos não antecipados ou não pretendidos da ação social são culturalmente variáveis e não universais, o que produz as surpresas. Algumas análises localizam as surpresas da reforma da NPM em confrontos culturais e pontos cegos culturais. Elas incluem paradoxos da resistência organizacional a pressões de mudanças de segunda ordem<sup>21</sup>, variações na autoreprodução dos paradoxos institucionais e o “triunfo da esperança sobre a experiência” — paradoxos nos quais o aprendizado a partir dos erros é suprimido.

De acordo com Laughlin (1991, apud Hood e Peters), as estratégias para a reforma gerencial do setor público são baseadas no pressuposto racionalista de que organizações podem se mover das respostas de primeira ordem para as de segunda ordem em função de pressões externas, financeiras ou outras. A partir de algumas observações empíricas de organizações submetidas a fortes pressões para mudança, esse pressuposto revela-se duvidoso, dado que as respostas parecem paradoxais e organizações não fazem mudanças profundas mesmo que sejam penalizadas por isso. Com isto, passa a ser questionada a idéia de que as reformas gerenciais foram movidas por forças econômicas globais inexoráveis e ligadas a demandas por

---

20 Um exemplo seria a utilização de taxas de criminalidade a partir do pressuposto de que a atividade pode ser controlada sob a forma de produção. Outro exemplo são os resultados perversos da noção de difusão de boas práticas (Frederickson, 2003, apud Hood e Peters, 2004) que podem promover isomorfismos ao invés de inovação radical e que seja desviante do que outras organizações fazem.

21 A teoria institucional distingue as respostas organizacionais a distúrbios do ambiente em respostas de primeira e de segunda ordem: suavizando ou abrandando os efeitos desses distúrbios (respostas de primeira ordem) e assumindo novos valores subjacentes que são alinhados com esses distúrbios do ambiente (respostas de segunda ordem).

maior competitividade internacional, uma vez que os sistemas administrativos de desempenho mais pobre estão entre os que mais retardaram as reformas, enquanto outras administrações mais efetivas foram objeto de reformas mais precocemente. A tendência é de que uma visão de mundo pró-mudança seja transformada em algo bem diferente quando é levada para outro nível de organização ou para um ambiente cultural diferente<sup>22</sup>. Outra questão ligada à inter-relação de culturas no setor público é a introdução reiterada das mesmas reformas a despeito de desapontamentos recorrentes, como a tentativa de introduzir pagamento por desempenho apesar dos resultados negativos observados<sup>23</sup>.

Por sua vez, Collingridge (1992) identifica uma síndrome recorrente de surpresa e desapontamento associada ao desenvolvimento de tecnologias inflexíveis, entendidas como formas de produção ou provisão desenvolvidas em escala maior do que a requerida e que atuam contra o aprendizado normal baseado em ensaio e erro porque são capturadas por interesses corporativos e governamentais. Esse padrão produz uma cultura de crença oficial inquestionável na racionalidade de determinadas abordagens que adquirem o status de melhor prática, podendo levar a surpresas.

A terceira abordagem remete à análise do comportamento de sistemas complexos e interações tecnológicas institucionais, levando a descontinuidades e não linearidades no desenvolvimento da NPM. Em princípio, qualquer abordagem de desenho institucional deve esperar efeitos não esperados se ela se torna o que, seguindo Brooks (1986), Hood e Peters denominam de “monoculturas tecnológicas” referindo-se ao fato de que, quando uma tecnologia se torna dominante, o foco do desenvolvimento tende a ser mais sobre o controle de custos e a rotinização do que no gerenciamento mais amplo dos riscos ou dos impactos sobre a ordem social. A inovação bem sucedida em um período longo se torna, assim, autolimitada, por fracassar em ampliar o escopo da agenda de inovação para além de sua matriz original. Algumas análises das reformas gerenciais começam a revelar esses efeitos não lineares, como a identificação de processos *garbage can*<sup>24</sup>, efeitos inesperados de complexidade sistêmica e paradoxos do tipo “a tartaruga e a lebre”, referindo-se à fábula de Esopo, na qual a tartaruga, mesmo sendo muito mais lenta, vence uma corrida com a lebre Ilustrada por exemplos de reformas mais lentas e retardatárias que obtiveram melhores resultados.

---

22 Um exemplo seria a transposição de sistemas de avaliação focados em resultados que são transformados em observação de processos; ou tentativas de redução de funcionários públicos que paradoxalmente resultam na expansão do Estado.

23 Na mesma linha, podem ser citadas tentativas de mudar o comportamento político da burocracia por meio de técnicas racionais de controle do orçamento, apesar da persistência do comportamento tradicional e orçamentos incrementais; tentativas de basear a reforma do setor público em modelo de planejamento estratégico, apesar dos sucessivos fracassos deste modelo como resultado de ambigüidades da política e da legislação; a crença de que sistemas tecnológicos de informação podem produzir queda no custo operacional dos governos e ampliação expressiva da qualidade do serviço, apesar das experiências contrárias, dentre outras.

24 Como objetivos de médio prazo não partilhados e vagos, mudanças de personagens e relações meio-fim pouco claras.

Hood e Peters (2004) concluem que alguns elementos paradoxais, no sentido de efeitos não previstos, são inevitáveis em qualquer programa de reforma administrativa em função dos limites do conhecimento humano, da complexidade dinâmica das organizações humanas e das dificuldades inerentes à experimentação de alguns tipos de engenharia social. Esses efeitos são similares aos ocorridos no desenvolvimento da ciência administrativa e gerencial um século antes, mas os reformadores podem ignorá-los em função da superconfiança na eficácia das soluções que defendem como parece ocorrer com os reformadores da NPM.

Assim, os paradoxos podem ser explicados, pelo menos em parte, pelo fato de que os reformadores ignoraram a ciência administrativa como um todo e tenderam a ser seletivos no tipo de ciência e nas evidências que escolheram. Os principais aspectos dessa seletividade são a adoção de modelos pouco fundamentados, a desconsideração das evidências históricas e a abordagem seletiva de evidências, além de ativa resistência para aprender. Isso se deve ao caráter ideológico do movimento da NPM, ligado à falta de condições associadas ao efeito de aprendizagem. Esse aprendizado efetivo na gestão pública depende da combinação de condições que raramente ocorre na prática e, mais importante, que não ocorreram nas reformas da NPM<sup>25</sup> (Hood e Peters, 2004).

Entre os paradoxos explorados por Hood e Peters (2004) está a observação de que os reformadores da NPM criticaram a burocracia por ser padronizada, mas com frequência recorreram à padronização na prática, por meio da adoção universal de fórmulas pouco fundamentadas para desenho institucional, consoante o denominado isomorfismo mimético. Isto produziu um caso de “paradoxo da monocultura”, ou seja, a adoção de modelos inferiores como padrão universal.

Peters (1996) usa a expressão “Estado esvaziado” como recurso para capturar a natureza dessas transformações do governo, suas implicações para o Estado e sua capacidade de governar. Em sua perspectiva, a expressão tem três significados, cada um representando níveis diferentes de poder e influência do Estado. O primeiro, de nível macro, refere-se à ameaça de perda de legitimidade dos governos, gerando progressiva desconfiança em relação à capacidade de atuação do Estado. Essa desconfiança teria sido um ingrediente utilizado por alguns governos, como Thatcher e Reagan, para implementar reformas. A aparente perda de legitimidade levou a uma reconceituação da natureza e do papel da administração pública. Em geral, isso significou repensar a relação entre Estado e sociedade, entrando na agenda um modelo de menor intervenção na economia e na sociedade.

O segundo significado situa-se num nível intermediário e se refere à disposição de retirar programas e ações da provisão direta pelo Estado. Privatização

---

25 Para os autores, tal combinação envolve a existência de grupo de gestores influentes no topo do executivo que tenham motivação para modificar seu comportamento à luz da experiência e que tenham a oportunidade para tentar uma direção diferente em função de uma segunda chance no serviço público, além do acesso a uma frouxidão organizacional que os permitam experimentar e inovar.

e desregulação foram bandeiras das reformas dos anos 1980 e ainda nos anos 1990, acompanhadas de diferentes fórmulas para reduzir a participação direta dos governos na prestação de serviços, transferindo-as para níveis inferiores de governo ou para instituições semipúblicas por meio de mecanismos de cooperação. Além de “esconderem” os custos, essas estratégias tendem a diluir as responsabilidades a respeito do conteúdo e gestão dos programas. Um dos problemas associados à sua adoção é, assim, a ameaça à legitimidade democrática, dado que diversos atores atuam em nome do Estado, sem estarem submetidos aos controles definidos para servidores públicos. Apesar da retórica de menos Estado que acompanha as reformas gerenciais, a privatização ou as parcerias requerem um Estado forte, dado que aumentam as regulações e os incentivos por meio dos quais se busca assegurar o interesse público. Ao lado disso, subcontratações demandam ferramentas para garantir o cumprimento dos contratos, fiscalizar e avaliar os resultados. Na ausência dessas condições, há o risco de substituição dos valores fundamentais da responsabilidade por uma concepção estreita de eficiência.

Por fim, o terceiro significado do “Estado esvaziado” está no nível micro e refere-se ao papel dos servidores públicos. As reformas levaram a um retrocesso e a certa marginalização na participação dos funcionários públicos no processo de elaboração das políticas públicas, com vista a diminuir seu poder e autonomia. Esse retrocesso é explicado por Peters (1996) como resultado de duas tendências. A primeira é a ênfase na satisfação do consumidor, tal como no mercado empresarial, que pode conflitar com a responsabilidade legal e ética de servir ao Estado com decisões que, por sua vez, podem não coincidir com os desejos dos cidadãos. Tanto políticos como cidadãos reclamam maior controle sobre a função pública, mas, ao mesmo tempo, há pressões para politizar o serviço público de forma que a confiança política se torna fator importante para recrutamento. Em decorrência, os ocupantes de cargos de confiança intervêm mais ativamente nas decisões, anteriormente de responsabilidade de servidores de carreira. Essa politização, além de diminuir o poder e a autonomia dos servidores, torna a institucionalizar a criticada dicotomia política-administração, uma vez que os funcionários públicos estão sendo convertidos em meros gestores.

Ainda no contexto das reformas gerenciais, Peters (1996) destacava a necessidade de defender o conceito tradicional de burocracia pública e de reforçar seu papel. O argumento básico é simples: se a falta de competência e de capacidade de resposta do Estado foi uma das principais motivações das reformas, para responder às críticas líderes políticos precisam de melhores burocracias, o que remete à necessidade de um serviço público relativamente estável e tecnicamente eficiente. Governos necessitam dos conhecimentos dos servidores públicos em muitas áreas, sem descartar a importância de aconselhamentos externos, seja de redes temáticas ou de comunidades epistêmicas. Mas são os servidores públicos que podem oferecer uma visão para além dos interesses políticos imediatos e resguardar os interesses públicos



e os valores intrínsecos das políticas estatais. Daí que eficiência nem é o único objetivo e nem um Estado esvaziado é capaz de maximizá-la.

Da mesma forma, processos de descentralização, desconcentração e privatização geram problemas de coordenação e a necessidade de centrar-se nas interações que ocorrem na prestação de serviços. Mas a possibilidade de coordenação efetiva pode ser menor quando se recorre a organizações privadas, se de fato assumimos o pressuposto de que elas sejam maximizadoras de utilidade. É exatamente esse o argumento que fundamenta a justificativa de usar o setor privado no âmbito das reformas, ou seja, é a busca da maximização da utilidade que provocaria sua eficiência. Decorre daí a conclusão de Peters (2004) de que os incentivos de mercado não são as únicas ferramentas do governo para obter seus objetivos e alcançar eficiência e eficácia. É necessário desenhar métodos de provisão de serviços, mesmo que quase privados, mas mantendo as características públicas mais relevantes. Para alcançar esse equilíbrio, mais uma vez se destaca o papel dos servidores públicos.

Outra vertente de crítica ao reformismo da NPM, na linha da produção de efeitos não esperados, pode ser encontrada em Dunleavy *et al.* (2005), que se baseiam em pesquisa realizada em sete países<sup>26</sup>. A crítica principal dos autores é dirigida para os efeitos adversos sobre a capacidade dos cidadãos para resolver problemas sociais em função do aumento da complexidade institucional e das políticas públicas, os quais geram resultados negativos a partir dos pilares na NPM e justificam o seu declínio. Esses efeitos indiretos da reforma, particularmente sobre a sociedade civil, são vistos pelos autores não como conseqüências inesperadas, mas como algo inerente às características da NPM, à medida que esta foi fundada em termos de desagregação, competição e incentivos.

Para Dunleavy *et al.* (2005), ao focar na desagregação e competição, a NPM automaticamente aumenta o número de unidades administrativas e cria interrelações mais complexas e dinâmicas entre elas. Amplia-se a demanda por informação e criam-se crescentes problemas de coordenação. Como ilustração, os autores citam a fragmentação administrativa ocorrida na Nova Zelândia, gerando inefetividade, e a fragmentação em agências quase governamentais no Reino Unido, duplicando o custo de gerenciar hierarquias separadas para funções similares<sup>27</sup>. A NPM declara também forte orientação para o cliente e, muitas vezes, abre-lhe oportunidades de escolha, o que gera custos na capacidade para a ação coletiva quando o serviço público é diferenciado e fragmentado. A complexidade das políticas públicas tem também efeitos negativos

---

26 Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Países Baixos (Holanda) e Japão.

27 Como exemplos de reversão dessas tendências após as reformas baseadas nos princípios da NPM, os autores citam como o conceito de quase-mercados foi descartado no sistema de saúde britânico no final dos anos 90. Também no sistema de saúde da Itália, observa-se movimento recente de substituição de mecanismos de quase-mercados por controles governamentais diretos.



sobre a competência do cidadão, ao tornar mais difícil entender os arranjos internos do Estado e para operar apropriadamente os pontos de acesso para representar seus interesses, política e administrativamente.

Os componentes competitivos da NPM revelam-se menos reversíveis que os da desagregação, mesmo não sendo bem sucedidos, embora se apresentem em situação estacionária, como ocorrido com a terceirização das funções de TI para o setor privado na Austrália, Reino Unido e Nova Zelândia. Constata-se também que a entrega para o mercado de serviços governamentais ainda está se expandindo em alguns setores nos países desenvolvidos, mais como uma resposta pragmática para problemas imediatos que propriamente com a expectativa de redução de custos e melhoria da qualidade.

Por sua vez, a criação de incentivos, em conflito parcial com os instrumentos do ethos do serviço público, como a carreira no serviço público, são instrumentos da NPM ainda em desenvolvimento apesar de sua baixa eficácia. O impacto inicial tende a ser positivo, mas é seguido de impacto negativo na capacidade de resolver problemas; além disso, incentivos perversos podem aparecer em sistemas com alta mensuração de desempenho. Estudos realizados na Suécia sugerem que a NPM criou identidades organizacionais heterogêneas, conflitivas e fluidas, ao invés de identidades estáveis e uniformes como no mundo dos negócios. Na mesma linha, estudo comparativo entre dez países (Pollitt e Bouckaert, 2000)<sup>28</sup> apontam que os incentivos para melhorar a produtividade no serviço público e para promover empreendedorismo levaram, em alguns casos, à tendência de criação de discórdia e divisão relacionado a estes esquemas de remuneração, gerando demandas no sentido da necessidade de desenvolver confiança e restabelecer certos padrões éticos entre os servidores públicos. Mas mesmo que as expectativas de que o pagamento por resultados melhore o desempenho da administração tenham diminuído, tais sistemas continuam sendo aplicados em países como Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. Pode-se acrescentar o Brasil nessa lista, onde se registram crescentes experiências de utilização de incentivos pecuniários ao desempenho de agências públicas e a servidores públicos, mas que ainda não foram consistentemente avaliadas em seus resultados efetivos para a qualidade do serviço prestado.

A partir desse balanço crítico da implementação das reformas associadas à NPM, que, vale reiterar, não tem propósito exaustivo, a próxima seção apresenta uma visão panorâmica do debate mais recente acerca da reforma do Estado e seus desdobramentos no tocante à gestão pública.

## 2.2 | Algumas Revisões e Propostas Contemporâneas

Partindo do pressuposto de que a gestão pública é indissociável da discussão do Estado, análises contemporâneas refletem sobre seu papel no século XXI

---

<sup>28</sup> Os países pesquisados foram Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia.

e os desafios postos à gestão pública. Isso se faz num contexto pós “onda” neoliberal que, como já mencionado, teve a NPM como um de seus desdobramentos. Se não se pode dizer que os pressupostos normativos e ideológicos que lhe deram sustentação foram abandonados, estes não constituem, no entanto, a concepção atualmente dominante, pelo menos na literatura acadêmica — também não destituída de elementos normativos. Isso é reforçado na medida em que as reformas do Estado e as reformas administrativas das duas últimas décadas do século passado não produziram os efeitos apregoados. Como afirma Chang (2003: 230, apud Diniz, 2007):

*As políticas e instituições supostamente “boas” não conseguiram gerar o prometido dinamismo do crescimento, nos países em desenvolvimento, nas últimas duas décadas em que foram tão vigorosamente promovidas pelo EIPD<sup>29</sup>. Pelo contrário, em muitos países, o crescimento simplesmente desapareceu.*

O debate internacional nos anos 2000 abandonou a uniformidade e abriu-se ao confronto de idéias e a era das reformas orientadas para o mercado deixou de ser inquestionável (Diniz, 2007), apostando-se nas escolhas específicas, na criatividade e especificidades de cada país. As condições políticas também se mostraram favoráveis a posturas mais receptivas à inovação, particularmente com o movimento de inflexão à esquerda nas eleições dos países latino-americanos. Na análise de Diniz, esses resultados eleitorais refletem a frustração diante dos resultados das políticas anteriores e aspiração por estratégias menos excludentes e mais igualitárias. A inflexão na agenda contemporânea, entre outras questões, aponta para os desafios de formulação de vias alternativas de desenvolvimento e a discussão do papel do Estado neste processo, em período que pode ser considerado como o pós-Consenso de Washington.

Em documento do Ilpes/Cepal (2011) voltado para a planificação para o desenvolvimento, destaca-se o papel do Estado na condução das estratégias de desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe, incluindo a provisão de bens públicos e a proteção social com vocação universalista e redistributiva. Na perspectiva da CEPAL, a questão que se coloca para a região, e o Brasil não é exceção, consiste em definir e construir um tipo de Estado que permita superar as brechas em relação a outros países e alcançar o objetivo de crescimento com igualdade. Ao focar a planificação, destaca-se, no entanto, que isso não significa estatismo, mas a definição de um projeto de país e de instrumentos para conduzir o processo de modernização da gestão pública e da sociedade, na medida em que deve estar sujeito a uma concertação

---

29 Establishment internacional da política de desenvolvimento.

nacional e com sinergias público-privadas. Nessa perspectiva, a planificação, entendida enquanto definição de prioridades, é fundamental para se obter uma administração pública transparente e interativa com a sociedade civil. Além da dimensão técnica, a dimensão política é a chave para a eficácia do processo e deve ser situada nos marcos da democracia por meio de uma gestão pública de qualidade, eficaz, eficiente, honesta, transparente, que preste contas e dialogue com a sociedade civil para resolver os problemas nacionais. O papel do governo eletrônico é enfatizado e visto como uma mudança de paradigma da gestão governamental ou um novo conceito de governo, e sua aplicação na administração pública tem como objetivo melhorar os serviços e a informação oferecida, simplificar processos de suporte institucional e facilitar a criação de canais que permitam aumentar a transparência e a participação cidadã. Ou seja, utilização de tecnologia de informação tanto para ampliar a eficácia e eficiências na prestação de serviços, como um elemento de responsabilização e, portanto, de democratização do Estado.

Apostando também no planejamento e referindo-se especificamente ao Brasil, Cardoso Jr (2001) argumenta que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas de modo melhor e mais eficiente. Mais do que isto, cabe-lhe a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país. Em sua visão, torna-se imprescindível reequilibrar e ressignificar as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional. Essa proposta é construída a partir da constatação da primazia adquirida pela gestão na década de 90 ao lado do desmonte da função e das instituições de planejamento governamental no contexto da reforma do Estado brasileiro. Em defesa do planejamento, considera que a gestão, embora seja atividade de gerenciamento cotidiano da máquina pública, apenas pode fazer sentido estratégico se for portadora de conteúdos e de orientações que impactem positivamente tanto os processos cotidianos de trabalho como os produtos e os resultados finais da ação estatal. Daí que:

*Gestão Pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá — apenas com isso — promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto (p.13).*

Esse renovado debate sobre Estado e desenvolvimento ecoa na reflexão sobre a gestão pública, o que permite situar a NPM como algo que deixou de ser novo, está na meia idade (Hood e Peters, 2004), está morta (Dunleavy et al, 2005; Drechsler,

2005) ou à morte (Pollitt e Bouckaert, 2004), conforme o ângulo da análise. Apesar das diferenças de enfoque, é possível situar alguns elementos comuns que articulam essas análises mais recentes e as proposições normativas a elas associadas. Em primeiro lugar, destaca-se o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento e bem-estar. Segundo, a necessidade de o Estado desenvolver novas capacidades, o que tem como corolário a necessidade de burocracias fortes e competentes, recuperando-se seu papel depois de criticada pela NPM. Terceiro, a ênfase na relação com a sociedade e com processos democráticos para definição de prioridades e realização de escolhas, o que remete, muitas vezes, à noção de governança, outras, à de participação e processos deliberativos. São elementos que articulam a gestão pública com a dimensão democrática e, portanto, com a dimensão política, não se restringindo a aspectos instrumentais e técnicos com vistas à eficiência em um sentido restrito, mas à definição da própria atuação do Estado e à sua eficácia social. A seguir, apresentam-se questões básicas de algumas dessas análises que se poderiam chamar de pós-NPM, enfatizando aspectos mais próximos da realidade dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

### **2.2.1 | O papel do Estado e da burocracia no desenvolvimento no Século XXI**

Buscando responder a pergunta sobre qual seria o papel do Estado no século XXI, especificamente para os países em desenvolvimento, Evans (2008) considera que o Estado continuará a ter um papel crucial no desenvolvimento econômico e na transformação social, tal como teve na segunda metade do século passado. Trata-se, no entanto, de um papel mais radical, com a ampliação das estratégias focadas na tradicional acumulação de capital. A partir de uma revisão das novas teorias do desenvolvimento, o autor identifica convergências com a abordagem das capacidades e conclui que as duas facetas desse novo Estado desenvolvimentista do período contemporâneo são exatamente a capacidade burocrática e a inserção na sociedade.

As novas teorias do desenvolvimento assumem que crescimento econômico depende de instituições políticas e da capacidade de usar bens coletivos, de forma que o desenvolvimento não é mais visto apenas como um processo de acumulação de capital, mas como um processo de mudança organizacional (Holf e Stiglitz, 2001, apud Evans, 2003; 2008). Ao lado disso, atribuem centralidade à produção de idéias e ao conhecimento, bem como às habilidades enraizadas nas capacidades dos indivíduos e nas redes que os conectam. A abordagem institucional, que domina o mainstream da economia do desenvolvimento, salienta o papel chave de expectativas normativas partilhadas ou regras do jogo. Combinando as duas idéias, a questão central para o desenvolvimento é a definição do arranjo institucional que capacita as sociedades a gerar novas habilidades, conhecimento e idéias e das redes necessárias para tanto. Evans (2008), no entanto, critica a implementação dessa percepção nos países do Sul, traduzida na tentativa de impor planejamentos institucionais uniformes,

estabelecendo uma espécie de “monocultura institucional”<sup>30</sup>. Para o autor, os resultados da imposição de um conjunto uniforme de estruturas e regras organizacionais têm sido frustrantes, seja para produzir crescimento acelerado ou para a melhoria na distribuição de bens coletivos. A evidência é que os países que mais cresceram nas últimas décadas foram exatamente aqueles que adotaram padrões institucionais híbridos em relação à monocultura, como China, Vietnã e Malásia, o que reforça a necessidade de respostas criativas para a questão institucional.

Na busca de uma nova síntese, Evans (2008) analisa outra renovação teórica na literatura sobre desenvolvimento, que é a abordagem das capacidades de Sen (1999, 2001, a qual se caracteriza por levar mais a sério a proposição universalmente aceita de que crescimento do PIB per capita não é um fim em si mesmo, mas uma proxy para melhorias no bem-estar humano. Para Sen, o desenvolvimento é avaliado em termos da expansão das capacidades das pessoas para ter a vida que valorizam e que tenham razões para valorizar. A expansão de capacidades é não apenas o objetivo primário do desenvolvimento, mas o meio principal para obtê-lo. Daí defender o foco em instituições que envolvam debate e intercâmbio públicos: as instituições deliberativas. Essas são consideradas eficazes ao engajarem a energia dos cidadãos comuns no processo de escolha social e aumentar a disposição dos cidadãos de investir em bens públicos e melhorar sua distribuição — o que tem contribuição potencial para o desenvolvimento em longo prazo. Instituições deliberativas não substituem outros insumos, como capital e tecnologia, mas ajudam a fornecer condições de governança, tornam esses insumos eficazes e fornecem base mais sólida para avaliar as prioridades de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que dão oportunidade de exercício da capacidade humana fundamental: a de fazer escolhas. O ponto de partida é a idéia de que apenas o intercâmbio público e a deliberação aberta podem efetivamente definir os objetivos do desenvolvimento e elaborar os meios para atingi-lo. Nessa perspectiva, a construção de regras e fóruns organizacionais torna-se uma tarefa fundamental do desenvolvimento, evitando-se os atalhos tecnocráticos para construção de instituições, pois “a questão de atribuir valores refere-se à avaliação e julgamento, e não a alguma tecnologia impessoal” (Evans, 2003: 34).

A partir dessa revisão, Evans constrói seu argumento e defende que as instituições políticas e a sociedade civil estão no centro dos objetivos do desenvolvimento, o qual depende da capacidade burocrática e da inserção do Estado na sociedade. Para reforçar o argumento, o autor revisa o caráter institucional dos Estados desenvolvimentistas mais bem sucedidos no século XX. Com foco nos países do Leste Asiático, aponta como base institucional fundamental do milagre econômico neles ocorrido, a capacidade das burocracias públicas, as quais se aproximam do ideal

---

30 Monocultura institucional seria o equivalente a estratégias de monocultura agrícola, por meio da aplicação de respostas padrão impingidas por organizações internacionais, formadores de políticas locais e consultores de planejamentos institucionais dos países avançados.

weberiano, especificamente com as características de recrutamento meritocrático e carreiras de serviço público que ofereçam recompensas de longo prazo equiparáveis às do setor privado.

Em estudo comparativo anterior dos efeitos das estruturas weberianas de Estado sobre o crescimento econômico, em amostra de 35 países em desenvolvimento, Evans e Rauch (1999) analisam características das agências econômicas estatais centrais no período de 1970-90 e os efeitos de certas características estruturais que eram elementos chaves na caracterização original da burocracia por Weber. Para isso, estabelecem uma escala de “weberianismo”, considerando duas características do conjunto considerado por Weber, que é uma medida do grau em que essas agências empregam recrutamento meritocrático e uma ascensão previsível na carreira que oferece recompensas tangíveis e intangíveis previsíveis para aqueles recrutados na burocracia<sup>31</sup>. A partir dessa escala, identificaram a variação da estrutura das burocracias entre países, estabelecendo uma conexão entre estas características e a maior habilidade organizacional para prover bens coletivos, o que constitui a contribuição potencial do Estado para o crescimento econômico.

A conclusão do referido estudo foi que características weberianas aumentam significativamente as perspectivas de desenvolvimento econômico, mesmo quando este efeito é controlado pelo nível inicial de PIB per capita e pelo capital humano — variáveis classicamente associadas com desenvolvimento econômico. Países cujas estruturas burocráticas incorporaram características weberianas experimentaram crescimento econômico mais rápido no período de 1970 a 1990. Daí que Evans e Rauch (1999) sugerem que burocracias no estilo descrito por Weber devem ser incluídas como um fator nos modelos de crescimento econômico, sendo necessária maior atenção dos decisores no sentido de construir burocracias melhores — meritocráticas e com perspectiva de carreiras.

Apesar dessa centralidade da capacidade da burocracia, Evans (2002) chama a atenção para o fato de que burocratas não constroem políticas de forma isolada da sociedade. Ou seja, se um aparato burocrático público capaz e coerente é o fundamento, entretanto não é suficiente para enfrentar os desafios do século XXI. Conciliando as novas teorias do desenvolvimento, a abordagem das capacidades e seus achados empíricos anteriores, Evans considera necessário construir novos laços com a sociedade não restritos às elites, tal como foi importante para o desenvolvimento dos “Tigres Asiáticos”<sup>32</sup>. Se capacidade burocrática e organizacional é crucial para a

---

31 Na perspectiva de Weber, o recrutamento meritocrático não só aumenta a possibilidade de competência mínima, mas ajuda a gerar coerência corporativa e espírito de corpo, o que tem efeitos na motivação. Recompensas associadas a carreiras também aumentam as competências em longo prazo e aumentam a coerência corporativa; reduz a atração de recompensas rápidas por meio de práticas de corrupção.

32 No Leste asiático essa conexão se deu em dois níveis: gerar senso para envolvimento em um projeto de desenvolvimento nacional e um conjunto denso de laços interpessoais que permitia a determinadas agências



provisão de bens coletivos que expandam as capacidades, elas devem ser acopladas com novas capacidades políticas. Conexões mais amplas entre Estado e sociedade civil são a única maneira de garantir o fluxo de informação necessário para guiar a alocação de recursos públicos ou a coprodução necessária para a efetiva provisão de serviços que levem à ampliação das capacidades.

A crítica recente de Evans ao modelo de Estado desenvolvimentista que impulsionou o crescimento no Leste Asiático é que os laços com elites não eram balanceados com conexões com outros grupos sociais e a sociedade civil como um todo era excluída do processo de sinergia Estado/sociedade. Esse modelo não parece adequado ao século XXI, quando mudanças históricas no caráter da economia fizeram crescer a importância do papel do Estado. Além disso, o modelo não se encaixa nem com a ênfase em investimentos em serviços que ampliam as capacidades ao garantir acesso a bens intangíveis, nem com a ênfase em objetivos coletivos. Acelerar a economia requer expandir acesso ao estoque de idéias, impedito seu controle monopólico, ampliando sua efetiva utilização e gerando novas ideias adequadas às circunstâncias específicas de cada país. Isso depende de expansão das capacidades humanas, como educação e saúde, que os mercados não serão capazes de prover, sendo necessário engajamento agressivo e eficiente de instituições públicas.

Daí que, se inserindo na mesma perspectiva de Sen, Evans assume que as instituições políticas são fundamentais e a deliberação democrática é a única maneira de definir adequadamente quais devam ser os objetivos econômicos. Dado que a capacidade de fazer escolhas é uma das mais importantes dentre as capacidades humanas o processo de participação deve ser entendido como parte constitutiva dos fins do desenvolvimento<sup>33</sup>. A centralidade de conexões densas com a sociedade civil e a construção de instituições deliberativas farão do Estado do século XXI a antítese política da versão do século XX. Nesse sentido, eleições regulares e a proteção nominal dos direitos civis, que garantem uma democracia esvaziada ou frágil (Evans, 2003; Yusef e Stiglitz, 2001), não são suficientes para garantir o debate público relativo à definição dos objetivos de desenvolvimento ou à alocação de recursos coletivos — embora sejam pré-requisitos para processos deliberativos mais fortes. Instituições de governança desempenham papel essencial no fomento ao desenvolvimento — aspecto a ser retomado mais à frente.

Especificamente em relação à gestão pública, Evans (2002) defende uma estratégia administrativa híbrida, que combine capacidade administrativa com sinais de

---

e empresas construirão projetos, o que Evans denomina de “embeddedness”, referindo-se ao grau em que indivíduos ou firmas estão imersos em redes sociais. Essa simbiose não é livre de tensões, pois o Estado precisa manter laços fortes com elites empresariais, ao mesmo tempo evitando ser capturado e ainda ser capaz de discipliná-las.

33 Entretanto, Evans (2003) alerta para o perigo de cair na armadilha da monocultura e tentar impor o desenvolvimento deliberativo como alternativa para o planejamento, pois ele só tem êxito quando emerge da dinâmica de políticas locais. Desenvolvimento deliberativo é apenas uma das maneiras de ir além da monocultura institucional.



mercado e democracia deliberativa enquanto mecanismos de controle. Seu argumento está diretamente articulado com a concepção anterior de desenvolvimento e do papel do Estado neste processo: uma administração pública efetiva, particularmente quando o objetivo é o desenvolvimento, requer integração sinérgica desses três modos de controle para buscar a efetividade do aparato do Estado, a denominada hibridez. As reformas do Estado do último quartel do século passado alteraram o balanço entre os três, elementos, expandindo o papel dos sinais do mercado à custa dos outros dois fatores, particularmente usando mercados ou mecanismos de mercado para substituir o controle pelas hierarquias administrativas tradicionais e pelas normas profissionais, como, por exemplo, ao transferir tarefas dos aparatos administrativos públicos para corporações privadas e ao submeter às organizações administrativas a disciplinas baseadas em medidas de performance como os mercados.

Evans enfatiza que, apesar de ineficiências, burocracias podem ser poderosos instrumentos para alcançar os fins públicos e muitas das conseqüências perversas atribuídas à organização burocrática são de fato conseqüências da falta de verdadeiras estruturas e normas burocráticas, como anteriormente discutidas. A confiança nos sinais de mercado dentro de uma campanha ideológica pode enfraquecer as estruturas normativas que sustentam a efetividade administrativa. Pode ainda legitimar a corrupção por implicar, como um princípio geral, que a maximização individual de recompensas materiais deve ser valorizada sobre as normas tradicionais do serviço público.

O terceiro modo de controle, a institucionalização de processos democráticos para envolver a cidadania no processo decisório público, também foi negligenciada. Mas ampliar o controle real do cidadão sobre a alocação de recursos públicos amplia a identificação com as instituições públicas e valoriza a noção de serviço público, podendo ser muito eficaz em melhorar a qualidade da administração pública. Recapturar a hibridez é, assim, o próximo desafio da reforma do Estado, na aposta de Evans, e as instituições deliberativas podem ter efeitos também sobre a eficiência da administração pública<sup>34</sup>, o que traz para o cerne das reformas a relação Estado-sociedade e a democratização do processo decisório e da gestão pública<sup>35</sup>.

---

34 Os efeitos de instituições deliberativas na eficiência da administração pública estão relacionados ao seu impacto no fornecimento de bens coletivos. Processos deliberativos dão aos cidadãos informações sobre a alocação de recursos públicos, permitem participação nas decisões e produzem maior interesse em monitorar a implementação dessas decisões. Traduzindo-se em maiores investimentos em bens coletivos permite melhorar a qualidade de vida. E melhor distribuição de serviços básicos é bom para o crescimento em longo prazo.

35 O título de uma publicação brasileira recente (Loureiro *et al*, 2010) também sinaliza em seu título para a mesma preocupação com a gestão pública, colocando a relação entre burocracia e política como parte dos “desafios para o Estado democrático no século XXI”. O tom geral do livro trata da gestão pública não apenas do ponto de vista administrativo, mas dá ênfase à perspectiva democrática e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre os governantes, como forma também de aprofundamento da democracia representativa, entendida de forma mais ampla do que a dimensão exclusivamente eleitoral (*idem*:15). Mas pretende se distanciar da discussão feita aqui, enfatizando que não se enquadra em um reflexão sobre a burocracia marcada pela preocupação com o papel do Estado, mas para entender “suas entranhas ou sua relação com o sistema político” (*idem*:18).

### 2.2.2 | Contra a despolitização da gestão pública e a questão da eficiência

Nesse mesmo diapasão, a literatura latino-americana de natureza mais analítica, ainda que também não isenta de elementos normativos, destaca a pretensa despolitização pretendida pela NPM e sua ênfase reducionista na busca de eficiência. Garnier (2004) chama a atenção para o fato de que muitas das propostas de reforma do Estado com leitura econômica e gerencial consideravam que o problema estava no caráter político do Estado, dificultando decisões eficiente e tecnicamente correta. Diferente dessa concepção, o argumento do autor é de que é necessário que o Estado e suas instituições sejam capazes de fazer bem a política, tanto por razões de democracia e equidade quanto por razões de eficiência econômica. Partindo de reflexão sobre o processo de alocação de recursos, Garnier demonstra que essa é uma tarefa política e não um problema técnico que possa ser resolvido apenas com o melhor uso dos instrumentos disponíveis e nem com o aperfeiçoamento da capacidade para descobrir o que as pessoas querem. Frente à impossibilidade de conhecer com alto grau de certeza técnica os custos e benefícios sociais e de longo prazo de diversas atividades econômicas que os mercados não atendem de forma adequada, sociedades tendem a recorrer a um processo político de construção de acordos, preferivelmente democráticos. Esse é um processo em que não existe ótimos — como a abordagem economicista neoclássica do papel do Estado tenta demonstrar -, mas acordos possíveis; daí que o processo político é visto como a busca de segunda melhor solução (*second best*).

A construção de acordos democráticos demanda grande capacidade de síntese pelo sistema político para explicitar os diversos interesses particulares e articulá-los no sentido de construir prioridades estratégicas. Nessa perspectiva, a qualidade da gestão pública se avalia pela eficiência na alocação e utilização de recursos públicos, mas eficiência entendida como “social”, ou seja, que expressa um sentido de relevância refletida nas prioridades estratégicas do governo e que se referem à sua qualidade política. Assim, a busca da eficiência deve basear-se em um balanço entre três elementos: o custo para a sociedade ao se produzir um bem ou serviço, a qualidade com que se produz este bem ou serviço e a cobertura com que chega à população. Esse balanço só pode definir-se no contexto das prioridades estratégicas que a sociedade definiu, ou seja, não há prioridades pré-definidas.

Contra as soluções que, segundo Garnier, reproduzem a retórica da antipolítica, a eficiência deve ser vista não da perspectiva da utilização dos recursos públicos, mas de sua alocação. Como consequência, não existe uma melhor solução ou “melhor prática” que possa aplicar-se sempre na gestão pública, pois na política não há uma melhor solução para todos, mas aquelas que correspondem às prioridades democraticamente escolhidas. Em suma, os instrumentos para uma “nova” gestão pública devem apostar em uma dupla via: a política e a gestão.

Na mesma linha, Grau (2004) considera que a boa administração pública é aquela conduzida politicamente, buscando realizar o interesse público da melhor maneira possível, ou, ao menos, minimizando os conflitos de interesse. Nessa perspectiva, considera que os movimentos para incremento da eficiência da administração pública foram pouco exitosos, pois não aumentaram a equidade. O problema básico da administração pública continua sendo o déficit de controle da sociedade sobre o Estado, ainda dominado por interesses particulares. Na sua visão, para que a eficiência melhore significativamente é necessário não apenas a democratização do sistema político, mas a inclusão de mecanismos democráticos internos à administração pública, relacionados com a formação das políticas públicas e das decisões, além da construção de uma função pública profissional.

O argumento da autora é que democracia na administração pública pode melhorar o controle e a eficiência, fortalecendo, simultaneamente, a cidadania, direta e indiretamente. Essa democratização obriga a assumir a reforma administrativa como uma reforma política que constrói a cidadania como um ator político, dotando-a de meios de influência sobre a administração, de forma a conectar democracia, controle e eficiência. Completa o argumento a ideia de que a transparência está no centro do processo e é o principal meio para o exercício do controle direto sobre a administração, além de um instrumento da democracia na medida em que ajuda a incluir os princípios da igualdade e o pluralismo político na representação que se exerce através das instituições políticas. A transparência é também um meio para impedir a captura da administração pública por interesses particulares e favorece a prestação de contas na medida em que pode facilitar a justificação das decisões e revelar falhas das decisões, propiciando o debate público em torno delas. Transparência pode ser também um instrumento da eficiência, dado que a exposição pública dos resultados pode servir de estímulo à eficiência, atuando ainda contra a corrupção.

Bourgon (2010), ao refletir sobre novas direções para as reformas do serviço público chama atenção também para a necessidade de uma definição expandida de resultados públicos, com visão mais ampla do papel do governo, cidadãos e outros agentes da sociedade de forma a desenvolver a “capacidade coletiva” do Estado para atingir resultados públicos. Para isso considera necessário tanto a conformidade<sup>36</sup> quanto o desempenho, mas algo mais, que chama de foco na resiliência, referindo-se à capacidade do Estado de inovar, aprender e se adaptar, e assegurando uma distribuição mais equitativa dos riscos. Futuras reformas do setor público precisarão continuar empurrando o governo para além do seu papel tradicional de tomador de decisões em nome dos cidadãos e de prestador de serviços para os cidadãos. Essas reformas exigirão uma definição mais ampla de resultados públicos que enfatize a importância

---

<sup>36</sup> Inclui preservar as capacidades existentes, como o respeito pelo Estado de direito e pelas instituições públicas e a observância dos valores do serviço público, como integridade, probidade e imparcialidade, dentre outros aspectos.

das políticas públicas e dos resultados cívicos; uma visão ampliada dos papéis do governo e dos cidadãos, que promova o uso da autoridade do governo para liberar o poder coletivo dos cidadãos e da sociedade de forma a obter resultados de alto valor público; uma compreensão mais dinâmica de governança e da administração pública que dê suporte à construção das capacidades necessárias para se buscar os interesses coletivos e o bem público, em um ambiente global cada vez mais imprevisível. Isso exigirá o reconhecimento de que “menos governo” ou “governo mais eficiente” não significa necessariamente “melhor governo”.

Nessa visão mais ampliada, os resultados mais relevantes para os cidadãos e gestores eleitos normalmente ultrapassam o âmbito dos programas e projetos públicos em si, dos diferentes serviços e das organizações individuais; é algo mais do que a mensuração do desempenho no nível micro. A verdadeira medida do sucesso da intervenção governamental é sua contribuição para os resultados sociais e do sistema como um todo (Bourgon, 2008), obtidos por todos os agentes, tanto da esfera pública ou privada quanto da sociedade civil.

Resultados cívicos têm a ver com o que a OCDE chama de governo aberto e inclusivo<sup>37</sup>, que inclui medidas para remover as barreiras que impedem a cidadania ativa e incentivando a construção de capacidades comunitárias e coletivas. Bourgon (2010) faz cinco sugestões para melhorar os resultados cívicos. A primeira remete à expansão do conceito de responsabilização (*accountability*) de um processo de prestação de contas para a responsabilização pública visando resultados sociais e sistêmicos. Pode assumir a forma de um sistema abrangente de informação/notificação pública. A segunda é o acesso, entendido como ampliação do governo eletrônico, permitindo a acessibilidade dos cidadãos ao governo não como fim em si mesmo, mas para garantir seu uso inclusivo e pedagógico para os cidadãos. A terceira refere-se à expansão das vias para integrar as vozes dos cidadãos e suas comunidades nos aspectos relevantes da administração pública. A quarta é permitir que os cidadãos e as comunidades exercessem a discricionariedade em seu próprio nome para satisfazer suas próprias necessidades, dentro da lei, e respeitando as responsabilizações profissionais e políticas. Por fim, a quinta consiste em incentivar o papel ativo dos cidadãos e das comunidades como criadores de valores e como agentes ativos na produção de bens públicos, produzindo soluções para problemas comuns e delineando o futuro que desejam<sup>38</sup>.

---

37 Em um governo aberto e inclusivo é preciso que as organizações do setor público satisfaçam o ideal dos princípios democráticos e fomentem os resultados cívicos, o que inclui: permitir a fiscalização pela Assembléia Legislativa; garantir que os titulares de cargos públicos sejam responsabilizados pelo exercício do poder; prover a transparência; garantir o acesso dos cidadãos à informação; incentivar a participação do cidadão no ciclo de política pública para garantir uma representação de interesses mais ampla e equitativa; e maior comprometimento e apoio às iniciativas do governo (BOURGON, 2009).

38 Para a autora, a participação dos cidadãos tem valor intrínseco e instrumental. Intrínseco na medida em que incentiva uma cidadania ativa, o empoderamento das comunidades e o espírito cívico; tem valor instrumental na medida em que pode ajudar a aumentar o apoio às iniciativas do governo e melhores resultados das políticas públicas.

Enfim, a ideia é que o papel do governo está tomando forma em um espaço cada vez mais amplo de possibilidades que não é definido por um conjunto rígido e convencional de papéis e relacionamentos. Em vez disso, os administradores públicos, cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema dinâmico, aberto e interativo de *governança*, onde a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados públicos. Nessa visão, administradores públicos devem mediar entre ganhos de eficiência e a necessidade de envolver cidadãos e comunidades, mesmo à custa de algum grau de eficiência no curto prazo.

Em artigo provocativo, a partir do reconhecimento da dimensão política e ideológica do debate em torno da modernização da administração pública — inclusive como crítica ao caráter pretensamente neutro da NPM -, Brugué (2004) se alia à proposta de reforma no sentido da construção de uma administração deliberativa. Nessa perspectiva, o autor considera importante incorporar, ao funcionamento da administração pública, elementos de natureza política como o diálogo, a negociação, o pacto. Modernizá-la deve ter, como objetivo, não a eficiência instrumental, mas a inclusão substantiva, pois não se trata de melhorar os instrumentos da gestão pública, mas de responder às exigências e às demandas substantivas de uma nova ordem social, desenvolvendo capacidade para responder à complexidade e incluir a sociedade na recente e crescente diversidade que a caracteriza. Em consonância com tal proposta, os objetivos da modernização se deslocam do interior para o exterior da administração — resolver conflitos e gerar bem-estar coletivo — de forma a não converter a administração em uma finalidade nela mesma, esquecendo suas finalidades substantivas. A chave para isso deriva do diálogo, da facilitação do intercâmbio de perspectivas e de recursos entre as diferentes partes da administração e entre a administração e seu entorno. Vale dizer, as respostas não têm que ser tecnicamente melhores, mas deve representar um ponto de equilíbrio, um compromisso entre as diversas visões de um mesmo problema. Se o problema é complexo e poliédrico, é mais adequada uma resposta dialogada e de equilíbrio.

A par desses objetivos que são externos às organizações, Brugué, entretanto, foca sua proposta de materialização da administração deliberativa no funcionamento interno da administração pública, fundamentando-a em dois pilares: a confiança e a mediação. No primeiro caso, trata-se de substituir a autoridade como cimento da organização por uma integração através da comunicação e do diálogo, o que pressupõe autonomia e descentralização para que as partes em interação tenham margem de manobra e relações entre elas dotada de confiança — que é um fator de gestão a ser construído e não um fator intangível. Por sua vez, a ideia de uma reforma que se fundamente na mediação e no diálogo se propõe a substituir a direção de cima, típica de uma administração hierárquica, e que se fundamente em lideranças mediadoras não autoritárias, mas potentes, a partir do desenvolvimento de habilidades relacionais e não tecnocráticas.



A concepção estreita do conceito de eficiência e a despolitização que a acompanha são também criticadas por Drechsler (2005) como um sintoma de tecnocracia e burocracia, aos quais a NPM professa se opor. Eficiência é um conceito relativo, baseado em contexto e adequação; é eficiente obter um efeito com um mínimo de recursos, mas esse efeito no caso do Estado é marcado por algumas condições necessárias como a orientação para o bem público ou o bem comum e nunca à maximização do lucro, como no setor privado. Mas, mesmo considerando os padrões da eficiência de mercado, não há evidências de que as reformas da NPM levaram a aumento de produtividade ou maximização do bem-estar. As evidências, muitas das vezes, apontam em direção oposta. Dentre outras ilustrações, o autor assinala que a transformação do cidadão em consumidor esvaziou seus direitos de participação; a abolição da carreira civil conduziu à erosão da capacidade administrativa, à despolitização e, portanto, a retrocesso democrático — o retorno do “Estado imperial” (Drechsler, 2005); a contratação provou ser excessivamente cara e às vezes infringindo as competências do Estado e os padrões de equidade.

A crítica aos fundamentos e resultados da NPM leva à afirmação de que o Estado se faz ainda mais necessário do que o era há duas décadas. Questões-chaves econômicas e do desenvolvimento na atualidade — sustentabilidade, desenvolvimento dinâmico, inovação e tecnologia — ampliam o papel do Estado no crescimento econômico; a entrada na fase de sinergia da tecnologia de informação e de comunicação requer um Estado ativo com forte capacidade administrativa. Para Drechsler (2005), o Estado não só é capaz de agir como ele é necessário como nunca foi e as ferramentas que hoje o desafiam, como os novos meios de comunicação e organização, ao mesmo tempo aumentaram seu poder.

Se o Estado é crucial, também os critérios da burocracia descritos por Weber não estão obsoletos, revelando-se ao contrário, próximos da maioria dos mais recentes princípios das agendas de reforma da gestão pública no mundo. A partir dessa percepção, Pollitt e Bouckaert (2000) cunharam o termo “Estado neo-weberiano”, que combina elementos weberianos e neo-weberianos. Quanto aos primeiros, os autores relacionam a reafirmação do papel do Estado como facilitador de soluções para novos problemas da globalização, mudanças tecnológicas, mudanças demográficas e tratamento ambiental; a reafirmação do papel da democracia representativa como elemento de legitimação dentro do aparato do Estado; a reafirmação da lei administrativa para preservar os princípios básicos da relação Estado-sociedade, incluindo igualdade perante a lei e segurança legal; e a preservação da ideia de um serviço público com status, cultura e termos distintos. Quanto aos elementos neo-weberianos, são colocados em destaque a mudança de uma orientação interna por regras burocráticas para uma orientação externa em direção às necessidades e desejos dos cidadãos, por meio da criação de uma cultura profissional de qualidade do serviço; a complementação do papel da democracia representativa por um conjunto de instrumentos para consulta e representação direta dos cidadãos; a modernização de leis para encorajar maior

orientação para obtenção de resultados do que apenas seguir um procedimento, o que expressa em parte a mudança para controles *ex post* sem abandonar os controles *ex ante*; e a profissionalização do serviço público de forma que o burocrata seja também um profissional orientado para identificar as necessidades de cidadãos e usuários. Enfim, a chave para o sucesso de uma reforma da administração pública é aumentar a capacidade e a competência administrativa de um Estado responsivo e responsável, e a solução ótima para isso é um sistema pós-pós-NPM baseado no weberianismo, mas levando em conta as lições aprendidas da NPM, ou seja, neo-weberiano (Pollitt e Bouckaert, 2000).

### **2.2.3 | Controle, *accountability*, democracia e deliberação: gestão democrática ou governança participativa**

A revalorização da burocracia e de suas capacidades e a ênfase da ligação entre a burocracia pública e a sociedade trazem à tona uma rediscussão da questão do controle e de *accountability*. Por essa via, se retorna de forma renovada à antiga discussão da relação entre política e administração e, por fim, à própria reflexão sobre a democracia. Nesse debate, ganha força, de forma ressignificada, a idéia de governança.

Da mesma forma em que o estilo de reforma administrativa da NPM foi difundido, a nova governança se tornou uma palavra-chave durante os anos 1990, definindo um novo papel para o Estado na sociedade. O termo governança tem sido utilizado de forma bastante heterogênea, o que se insinua na variada adjetivação que o acompanha, como governança empreendedora, boa governança, governança participativa, governança local e governança sócio-política, dentre outras<sup>39</sup>. Isto leva a que seja considerado como um conceito vago e pouco útil (Bogason, 2006). No entanto, em geral governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, ou seja, tem como traço distintivo a dimensão relacional. Enquanto tal, marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado.

No contexto da NPM, governança foi associada à metáfora do Estado que pilota e não rema (Osborne e Gaebler, 1994), que se mostrou bastante influente na redefinição do papel do Estado, impulsionando a transferência de atividades e funções para agentes privados. Nessa perspectiva, a transformação do setor público envolveria menos governo e mais governança — uma metáfora para descrever os padrões de interação em sistemas ou redes multiorganizacionais. Ponto chave nessa discussão não é o que o governo faz, mas o que ele não faz. E a maioria dos modelos emergentes de

---

<sup>39</sup> De acordo com Rhodes (1997, apud Bogason, 2006:107), existiriam pelo menos seis significados para o conceito de governança: o Estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistema sócio-cibernéticos e redes auto-organizadas.



governança buscava primariamente objetivos relacionados à eficiência e desempenho e menos os objetivos de democracia e accountability (Pierre, 2009)

A expressão foi difundida pelo Banco Mundial como parte da discussão das condições que garantem um Estado eficiente. Na análise de Diniz (1997: 37), essa preocupação deslocou a atenção das instituições econômicas para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública, dado que a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas, mas pela forma por meio da qual o governo exerce seu poder. Nessa perspectiva, ganham relevo os procedimentos e práticas governamentais, o que envolve o formato institucional do processo decisório, a articulação público e privado na formulação de políticas e a abertura à participação de setores interessados. O termo foi usado também de uma perspectiva normativa, sob o rótulo de boa governança, por meio da associação entre capacidade governamental e democracia política com vistas à obtenção de objetivos como igualdade e justiça.

Do ponto de vista teórico, uma interpretação compreensiva de governança sugere que as relações hierárquicas entre Estado e sociedade estão sendo substituídas por outras formas de relacionamento que normalmente implicam uma parceria entre o público e o privado. Essa interpretação pode levar a uma reconceitualização do Estado para entendê-lo como uma rede misturada com a sociedade, de tal forma que a ação política muda de significado. O interesse analítico sai do foco nos processos parlamentares e burocráticos de negociação para a identificação de padrões de interação entre vários interesses em torno da explicitação e promoção do interesse coletivo.

Na vertente mais atual e crítica da gestão pública, a utilização do termo coloca como elemento central da noção de governança a ênfase conferida à participação da sociedade nos processos decisórios. Essa perspectiva tem rebatimentos no debate político e se insere em matrizes teóricas da teoria democrática contemporânea nas vertentes participativa e deliberativa. A proposta de uma “governança participativa” aponta para o compartilhamento de decisões entre sociedade e Estado, com o foco privilegiado nos arranjos institucionais estabelecidos para isso. Em função das complexidades da governança moderna, Fung (2004a; 2004b), entre outros, considera que as formas participativas e deliberativas de democracia podem contribuir para o enfrentamento dos desafios da ação pública contemporânea, contribuindo tanto para a ampliação das capacidades do Estado, como para corrigir os déficits da democracia representativa.

Nesse último caso, o suposto é que os mecanismos eleitorais fornecem sinais muito fracos sobre as preferências dos cidadãos, que em geral não são claras nem estáveis. Nessas condições, as escolhas políticas e de políticas públicas são feitas sobre bases instáveis e os mecanismos eleitorais são frágeis para responsabilizar os políticos e a máquina administrativa do governo. Tal problema revela-se ainda maior em função da ampla delegação de poder e autoridade para agências administrativas

e privadas, promovida pelas reformas da NPM. Mesmo quando políticos podem ser responsabilizados, eles não necessariamente conseguem controlar e monitorar o aparato administrativo. Decorre, desse diagnóstico, a proposição de que mecanismos democráticos e deliberativos podem corrigir os déficits democráticos em questão e melhorar a dinâmica de formação de preferências, representação e *accountability*, suplementando as eleições com participação e deliberação diretas (Fung, 2007).

No outro tipo de déficit, mesmo quando mecanismos de representação e *accountability* permitem aos cidadãos controlar os agentes políticos e administrativos, o Estado pode não ter a capacidade de produzir resultados de acordo com os interesses dos cidadãos em áreas que dependem da cooperação e colaboração de atores não estatais, como desenvolvimento econômico, meio ambiente, segurança pública e outras. A participação e deliberação diretas podem ajudar a transcender as limitações da capacidade do Estado, ao trazer as energias, recursos e idéias de cidadãos e *stakeholders* para lidar com problemas complexos e definir estratégias e soluções inovadoras.

Para Pierre (2009), a maioria dos modelos de governança emergentes nas últimas décadas busca primariamente objetivos relacionados à eficiência e ao desempenho e menos os objetivos de democracia e *accountability*. Como resultado, tendem a criar iniquidades entre grupos de cidadãos e desagregar a *polity* (sociedade política). De acordo com seu argumento, os arquitetos das reformas das últimas décadas não combinaram as exigências da democracia tradicional com os requerimentos de flexibilidade e autonomia que levam ao aumento da eficiência, deixando as instituições democráticas tradicionais de *accountability* em uma posição complicada. A reforma institucional da gestão pública mudou o controle pelas instituições representativas para as instituições executivas e enfraqueceu a ligação entre esses dois tipos de instituições. Mais do que isso, as reformas gerenciais tenderam a perceber essas instituições de controle como barreiras para ampliar a eficiência, uma vez que controle pressupõe algum grau de hierarquia, alocação política de recursos e centralização, elementos criticados pela NPM.

O ponto central do argumento do autor é que, dadas as transformações no processo de governar e de prover serviços<sup>40</sup>, a noção clássica de *accountability* se torna indefensável, pois poder e *accountability* se divorciaram. Se na administração pública tradicional o governo tinha controle sobre a provisão de serviços e a implementação de políticas públicas, por meio de sistemas hierárquicos, a introdução de atores não governamentais destruiu a lógica de hierarquia, controle e *accountability*. As reformas gerenciais concebem a *accountability* como exercida por cidadãos como clientes, movendo-a para mais perto da produção de serviços e longe dos políticos eleitos, cujo papel consiste em definir objetivos e metas de longo prazo. Se os modelos baseados

---

<sup>40</sup> Processo que envolve devolução, privatização, agencificação, novas formas de estratégias colaborativas e de contratação, dentre outras proposições do reformismo gerencial da NPM.

em mercado empoderam o cliente a vocalizar preferências entre serviços públicos, não provêm, contudo, nenhuma forma de agregação de preferências, nenhum discurso sobre objetivos políticos, nenhuma deliberação e debate e nenhum sentido da natureza coletiva dos projetos políticos.

O questionamento de Pierre se volta para as consequências disso sobre a governança democrática. O controle político sobre essa nova governança colaborativa se torna decrescente, mas políticos eleitos ainda devem prestar contas por meio dos processos tradicionais, desenhados sob o pressuposto de que líderes políticos tinham controle suficiente para serem responsabilizados por ações e não ações dentro de sua jurisdição. Entretanto, os mecanismos tradicionais de *accountability* democrática são pouco úteis dado que os eleitos têm menor papel de comando e controle numa situação de provisão de serviços “descentralizada”, ou em um Estado esvaziado, para usar a expressão de Peters.

Feitas essas considerações mais gerais, Pierre faz duas indagações, de natureza complementar. Primeiro, em que medida os modelos de governança emergentes oferecem uma alternativa ao modelo tradicional de democracia e de governo que presta contas? Segundo, a reinvenção da governança torna necessário reinventar a democracia? Sua resposta é forte: governar sem governo é essencialmente governo sem democracia. E nenhuma reforma de governança ou reforma administrativa oferece uma alternativa ao modelo tradicional de formação e articulação de preferências populares, representação política e *accountability*. Indo direto ao ponto, nenhuma delas apresenta estruturas ou processos alternativos para substituir os mecanismos tradicionais de representação política e democrática. Sua conclusão também não aponta alternativas, mas retoma à idéia tradicional de *accountability*, ou seja: a administração pública tem autoridade por meio de delegação pelos políticos eleitos e a *accountability* desta delegação é fundamental para a *accountability* democrática.

Em artigo mais recente, Peters e Pierre (2010) destacam que a administração pública, compreendendo tanto os que trabalham para o governo quanto as suas atividades, é essencial para a governança efetiva e para o fornecimento dos serviços públicos, e a expertise da burocracia pode ser crucial para a qualidade das políticas públicas. Mas a gestão pública está embebida pela sociedade que a circula; é uma explicitação do interesse coletivo e sua legitimidade em grande medida decorre da habilidade em perseguir esse interesse. Daí a ligação entre sociedade e gestão e, de forma mais genérica, com o Estado. Nesta perspectiva, uma burocracia forte não se refere a uma burocracia auto-referenciada, mas que pode entregar rapidamente serviços públicos adaptados às necessidades dos cidadãos e que, ao mesmo tempo, seja garantidora do cumprimento da lei como salvaguarda contra o clientelismo, a corrupção e o favorecimento pessoal. Esse último aspecto é crucial para dar suporte a valores democráticos como equidade, segurança legal e tratamento igualitário, o que, não custa lembrar, são fundamentos do surgimento da administração burocrática.

Recentemente, ocorre um aumento de oportunidades para o cidadão contribuir com insumos mais diretos para a burocracia, diferente dos *inputs* tradicionalmente canalizados ou filtrados por partidos políticos. Essa tendência de redução da distância entre burocratas e indivíduos evidencia a necessidade de assegurar legitimidade das instituições do setor público. Se formalmente a legitimidade é derivada da natureza legal e pública da administração pública, atualmente ela é também devida ao aumento da habilidade das burocracias de entregar serviços sintonizados com as demandas dos “clientes”. No entanto, se o estreitamento da relação entre Estado e sociedade na entrega dos serviços públicos pode ampliar efetividade e legitimidade do governo, também introduz problemas de controle e *accountability*.

Mais otimista, Hambleton (2004) parte também da crítica da NPM para sugerir respostas mais adequadas para os desafios enfrentados pelos governos locais e regionais<sup>41</sup>. Para o autor, a NPM oferece uma visão estreita do serviço público que negligencia a vitalidade democrática da política e não fornece ideias úteis para a liderança e a gestão de áreas urbanas complexas. Argumenta ser possível mover-se além das soluções gerenciais para inovações políticas destinadas a ampliar os valores democráticos, as comunidades e as instituições de democracia local. Ir além da NPM significa articular uma agenda de reforma do serviço público que considere mais a motivação dos servidores públicos e amplie o envolvimento do cidadão. Refere-se a algo mais do que o desenvolvimento de ferramentas para a boa governança — decisões voltadas para o cliente, medidas de desempenho, contratação de serviços de empresas privadas — mas que considere o papel dos políticos, gestores e cidadãos na governança local. Em síntese, vê na política do espaço a possibilidade de inovação na gestão dos serviços públicos.

No tocante à inovação na gestão dos serviços públicos, Dunleavy *et al.* (2005) apostam no surgimento da *Governança da Era Digital* após a “morte” da NPM, que, em seus termos, refere-se a mudanças centradas na tecnologia da informação (TI). Por comparação e contraste com a NPM, os autores definem a Governança da Era Digital (DEG)<sup>42</sup> como um conjunto de mudanças centradas na tecnologia da informação que consideram cruciais para uma próxima onda de mudança no setor público. Essas mudanças envolvem reintegrar funções na esfera governamental, adotar estruturas holísticas e orientadas para necessidades e progressiva digitalização dos processos administrativos, e oferece oportunidade para criar transformações auto-sustentáveis com vários efeitos conectados. Embora baseadas em TI, tais mudanças têm implicações mais amplas do que aquelas diretamente determinadas pela tecnologia, incidindo sobre os aspectos cognitivo, comportamental, organizacional político e cultural, a partir de alterações na maneira em que os serviços públicos são organizados e entregues

---

41 O autor toma, como referências, experiências na Europa, Austrália e América do Norte.

42 Em inglês, no original: Digital-Era Governance.

aos cidadãos ou clientes. Nessa perspectiva, a DEG não trata apenas de mudanças digitais, mas de uma nova governança, uma vez que a generalização de sistemas de TI e o crescimento da internet, e-mail e web não apenas afeta processos, mas pode condicionar os termos da relação entre agências governamentais e sociedade civil<sup>43</sup>.

Em contraste com a NPM, os impactos esperados das práticas da governança da era digital são considerados a partir de três temas. Primeiro, a reintegração, em parte como reação contra os problemas emergentes da NPM e em parte como reflexo de oportunidades da era digital. Trata-se de juntar novamente os elementos que a NPM separou, como reprocessar o processo de agencificação; reinstalação de processos centrais evitando a duplicação de hierarquias para a mesma função; radical compressão de custos de produção; concentração e especialização de compras; simplificação das redes; absorção no setor público de atividades que foram transferidas para o setor privado. A segunda, sintetizada na idéia de holismo baseado em necessidades, significa simplificar a relação entre agências e seus clientes. Inclui uma reengenharia de processos saltando degraus desnecessários e eliminando custos decorrentes da conformidade a regras. Implica reorganização baseada em necessidades, reintegrando agências em torno de um mesmo público; provisão de serviços em um só local; mecanismos interativos de produzir que facilitem obter uma visão mais holística das necessidades e preferências das pessoas. Envolve métodos de reunir informações já coletadas ao invés de obter a mesma informação muitas vezes; armazenagem de dados substituindo a situação em que diferentes informações são armazenadas em sistemas separados, freqüentemente incompatíveis e mantendo dados disponíveis o que permite que as agências antecipem as necessidades ou riscos dos cidadãos. Vale dizer, ao invés de focar nas economias de curto prazo, como na NPM, significa fazer reengenharia dos processos focando o processo como um todo, sem demarcar artificialmente a análise da eficiência e de resultados aos limites de uma agência. O terceiro tema consiste em aproveitar as oportunidades abertas para uma transição para operações completamente digitais, movendo-se para uma situação na qual “a agência se torna o seu *web site*”. A provisão de serviços eletronicamente é vista como um potencial para processos administrativos baseados em papel serem convertidos em processos *e-government*, que promovam a desintermediação, ou seja, que cidadãos, empresários e outros atores da sociedade civil possam se conectar diretamente aos sistemas estatais sem passar pelos *gatekeepers*, sejam funcionários ou agências. Em suma, a aposta na DEG é que a TI possa condicionar os termos da relação entre agências governamentais e sociedade civil e, nesse sentido, construir um governo mais ágil e responsivo.

---

43 Dunleavy et al (2005) rebatem, contudo, a idéia de uma determinação tecnológica sobre as mudanças e destacam as mudanças indiretas decorrentes da introdução de tecnologias digitais, como mudança na cultura organizacional do setor público, mudança nos padrões e normas de informação para a sociedade e nos modos de informar consumidores e envolve-los com as corporações, e correlatas demandas por informação governamental – todas elas acompanhadas de alterações nos resultados das políticas públicas.



## 2.3 | Uma Proposta para a América Latina

Documento do CLAD, produzido em 2010 e de cunho eminentemente político e de difusão de idéias, como é a perspectiva de tal instituição<sup>44</sup>, expressa esse conjunto de ideias que vem sendo colocadas na discussão internacional sobre reformas da gestão pública e ou do Estado. O referido documento visa atualizar a agenda modernizadora da gestão pública para o século XXI relativa ao mundo ibero-americano, como passo fundamental para garantir os meios necessários para a busca dos fins do Estado, entendido como instância capaz de produzir desenvolvimento econômico, social, político e ambiental, definindo prioridades para adequar os meios administrativos com vista a um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável<sup>45</sup>.

O documento parte da crítica à onda de reformas dos anos 1980 e 1990 na região, particularmente na América Latina, diagnosticada em função de quatro grandes problemas: uma visão meramente economicista da gestão pública, sem a produção de um modelo de desenvolvimento que enfatizasse a cidadania social; a concepção minimalista do Estado, inadequada para uma região marcada por desigualdades sociais; a transferência de um protótipo único de aparato estatal em uma região heterogênea; e o descuido com a melhoria da gestão pública em termos de sua democratização e efetividade. Entretanto, o CLAD (2010) identifica, a partir de meados dos anos 1990, uma nova agenda de reformas no aparato estatal e na administração pública, que se fundamenta na contestação dos resultados das reformas liberalizantes. Voltada para a melhoria da gestão, a ênfase de tal agenda recai sobre a efetividade das políticas públicas, o fortalecimento da função pública, a democratização da administração pública com a articulação das instituições de participação na gestão pública com a democracia representativa, e montagem de uma rede de políticas sociais, com o objetivo de alcançar a *verdadeira* cidadania social.

Um dos núcleos da NPM da forma introduzida na América Latina é também objeto de crítica, com a defesa da reorganização da gestão pública baseada em uma lógica orientada para resultados, mas sem cair num “gerencialismo equivocado”, ou seja, não se orientar apenas pelo desempenho, definindo claramente os resultados que são buscados, os quais, na visão do CLAD (2010), consistem em alcançar o desenvolvimento em suas distintas facetas: econômica, social, política e ambiental. Nessa perspectiva, “a proposição de metas não é meramente uma tarefa gerencial, mas que deve estar

---

44 O Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento é um organismo público internacional, de caráter intergovernamental, que tem como missão promover análise e intercâmbio de experiências e conhecimentos em torno da reforma do estado e a modernização da administração pública ([www.clad.org/portal](http://www.clad.org/portal); acesso em 07/08/2011).

45 O documento é cauteloso e destaca que as soluções sugeridas são de caráter mais geral e que as especificidades dos países devem ser respeitadas. São também destacados campos em que as reformas administrativas ocorridas na América Latina nas duas últimas décadas foram importantes, apesar de grande variabilidade entre os países, como a democratização da gestão pública, a profissionalização da função pública, a introdução de novas tecnologias de gestão, destacando os instrumentos do governo eletrônico, a gestão por resultados orientados para o desenvolvimento, mecanismos de governança.

ligada a objetivos políticos mais amplos” (p.12); a gestão por resultados deve se acoplar à gestão orientada para a mudança social mais profunda, sendo necessária maior conexão entre gestão e o ciclo geral das políticas públicas, buscando uma visão integral das ações do estado. A gestão por resultados deve evitar o erro de uma explosão de indicadores que se autonomizam dos fins perseguidos pelo Estado quando governos estão mais preocupados com os controles derivados da avaliação de resultados do que em descobrir mecanismos que efetivamente melhorem a administração pública. Tal postura redundaria em algo similar ao formalismo burocrático — tão criticado pelos arautos da NPM -, em que indicadores, ao invés de procedimentos, tomam o lugar dos objetivos governamentais e se deslocam em relação às finalidades principais do Estado.

Seguindo tendência dos debates contemporâneos, o documento também se vale do conceito emergente e adjetivado de governança pública, como campo para entender as transformações recentes da administração pública e que envolvem processos de desconcentração de poder intra e intergovernamentais e as alterações nas relações do governo com a sociedade e o mercado, a partir do suposto de que o Estado tem papel central no desenvolvimento e na produção de políticas públicas, mas requer estabelecer redes com as demais esferas para alcançar êxito em seus objetivos e resolver os dilemas da ação coletiva. Entretanto, são também destacados os problemas decorrentes dessa nova configuração e que se referem aos desafios de coordenação e regulação. Nas palavras do CLAD (2010), isto se traduz na criação de uma nova capacidade de governar que considere as mudanças e especificidades do século XXI de forma, por um lado, a produzir ações mais amplas que sejam coerentes, consistentes e integrais e, por outro, evitar que interesses públicos sejam capturados por empresas privadas no caso das parcerias público-privadas.

Em outros termos, fortalecer o papel da intervenção governamental e melhorar a capacidade de governar em prol de um desenvolvimento ampliado que envolva:

*Antes de apresentar de que maneira deve ser modernizada a administração pública, é preciso dizer a finalidade (para que) desse processo.*

*Em primeiro lugar, é fundamental acoplar a reforma da gestão pública com a reforma do estado no sentido mais geral, fortalecendo as instituições do sistema político democrático.*

*(...) A modernização da gestão pública não pode ser vista como uma mera seleção de meios mais adequados. Ela depende da seleção dos fins que se busca obter (CLAD, 2010:18, tradução livre).*

Ainda que formuladas a partir da perspectiva ampliada dos países ibero-americanos, tais proposições não podem ser desconsideradas na agenda de modernização da administração pública brasileira.



### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o último quartel do século passado, o tema da crise na administração pública tradicional, identificada à burocracia weberiana, tem sido objeto de amplo debate no cenário internacional, sendo abordado por disciplinas diversas, que vão da administração à ciência política. A necessidade de modernizar o setor público entrou na agenda de expressivo conjunto de países ao redor do mundo, no âmbito do movimento mais amplo de reforma do Estado. Trata-se de movimento cujo traço marcante é a retomada do pensamento liberal, sob o rótulo do neoliberalismo, deslocando as idéias keynesianas que haviam se tornado hegemônicas no pós-guerra, e que se expressa no reformismo da NPM.

O artigo se dedicou, num primeiro momento, a discutir as bases teóricas, as características e as principais proposições reformistas da NPM, contrapondo-a à administração burocrática. Mostrou que, para além do traço unificador da introdução de mudanças de orientação gerencial, informadas pela gestão privada, na administração pública, a NPM abriga conteúdos os mais variados, passando também por transformações ao longo do tempo. Da mesma forma, sua difusão revelou-se extremamente desigual entre os países, experimentando, nessa trajetória, situações de paralisia, retrocessos e adesões de cunho formalista. Poucos governos, com destaque para os países anglo-saxões, persistiram de forma mais sustentada no reformismo da NPM, introduzindo correções de rota e inovações que implicaram redefinições abrangentes não só nos padrões de gestão, mas também no papel do Estado.

Essa evolução não linear, ao mesmo tempo irregular e descontínua, pode ser associada a alguns problemas básicos das reformas da NPM, explicitados a partir da observação dos resultados concretos obtidos com a aplicação de suas idéias e recomendações no cotidiano da administração pública. Algumas conclusões emergem da revisão elaborada neste artigo. Em primeiro lugar, a identificação de certo consenso na literatura, gerado a partir de pesquisas *cross national*, sobre o relativo fracasso das reformas levadas a cabo em diferentes contextos nacionais sob a influência das idéias associadas à NPM. A despeito de indicações de determinados ganhos em termos de desempenho gerencial, não há uma avaliação mais sistemática e categórica de que a adesão ao reformismo da NPM tenha levado a incrementos efetivos de produtividade e a melhorias na qualidade dos serviços públicos provisionados à população e, por extensão, ao padrão de bem estar social. Além disso, em algumas situações, as reformas tiveram efeitos muito negativos tanto sobre a capacidade do Estado para desempenhar seu papel na busca dos interesses coletivos, quanto sobre a burocracia e os cidadãos na capacidade de solucionar problemas. Particularmente, as reformas apresentam déficits democráticos e de *accountability*, embora esse tenha sido um dos temas enfatizados pela NPM, mas de uma perspectiva reducionista ao limitar a participação dos cidadãos-clientes à escolha e ou controle dos serviços, sem constituir mecanismos para a formação de preferências e

para deliberação. Não por acaso, as propostas alternativas de reforma contemporâneas enfatizam a necessidade de ampliação dos instrumentos democráticos, tanto no sistema político de forma mais geral, quanto no âmbito da gestão pública. Isso se justifica quer pela necessidade de criar sinergias mais fortes entre Estado e sociedade como forma de enfrentar os desafios complexos da atualidade, quer pela necessidade de construir, de forma partilhada entre governo e sociedade, objetivos coletivos e redistributivos. Ao se traduzir na oferta de serviços que amplie a capacidade das pessoas, esses objetivos se constituem tanto em meios ou fins do desenvolvimento, tal como identificado em teorias do desenvolvimento contemporâneas.

Em segundo lugar, além de não produzirem os resultados perseguidos ou apregoados — eficiência, serviços públicos de qualidade e de acordo com as necessidades do cidadão-cliente, flexibilidade e maior *accountability* -, as inovações adotadas suscitaram uma série de consequências não pretendidas e de efeitos paradoxais, que vão de encontro aos fins originalmente pretendidos, gerando progressiva desconfiança quanto às perspectivas de viabilidade e êxito na aplicação do gerencialismo ao setor público. Entre esses efeitos, ressaltam-se a desagregação do Estado, com os conseqüentes problemas de coordenação e regulação; os efeitos perversos da introdução de mecanismos de incentivos e de mensuração da produção de serviços e de resultados; e o enfraquecimento das formas tradicionais de *accountability*, sem que fossem adequadamente substituídas. Destaca-se ainda como um dos problemas de fundo dessas reformas a tentativa de imposição de uma monocultura institucional por meio da difusão de modelos institucionais, apesar da ênfase na inovação que, por suposto, deve se adequar ao contexto e às necessidades de cada país. Na mesma linha da difusão de fórmulas, a noção de “melhores práticas” traduz a intenção de transpor experiências para diferentes contextos, tendo como pressuposto sua adequação universal. O caráter ideológico da NPM e a resistência em aprender levam a certo obscurecimento dos seus próprios pressupostos ao incentivar certa padronização institucional e de práticas, mesmo quando pretende superar a falta de flexibilidade e o apego excessivo às normas que caracterizariam a administração burocrática tradicional.

Num segundo momento, o artigo direcionou a atenção para uma revisão da literatura mais recente acerca da temática da reforma do Estado, na perspectiva de assinalar as principais tendências no campo da gestão pública. Dessa revisão resultam duas constatações mais gerais, de natureza complementar. A primeira tem a ver com o relativo esgotamento do reformismo da NPM, acompanhando, de certa forma, o refluxo da onda neoliberal na agenda pública contemporânea. Ainda que alguns princípios e práticas que caracterizam a NPM aparentem ter vindo para ficar, como a maior preocupação com os resultados na alocação dos recursos públicos e a ênfase na responsividade e transparência na condução da atividade governativa, sua pretensão em constituir um novo paradigma de gestão para a administração pública está claramente em descenso. A segunda tem a ver com a reafirmação do papel do Estado e, com ela, a reafirmação da burocracia em moldes weberianos,

junto com a revalorização dos princípios da democracia no tocante à relação Estado e sociedade. Não se trata, contudo, de uma volta ao passado, ou seja, aos arranjos político-institucionais prevaletentes até os anos 1970, quando se dá a emergência do neoliberalismo. Ao contrário, o que se tem em mente é um Estado e uma burocracia capazes de lidar adequadamente com os desafios dos novos tempos, caracterizados por fenômenos como a globalização da economia, as novas tecnologias de informação e o aprofundamento das desigualdades e da exclusão social.

Quanto ao papel do Estado, privilegiaram-se, na revisão da literatura, contribuições mais próximas da realidade de países como o Brasil, que ainda se defrontam com o desafio de promover o desenvolvimento econômico, numa perspectiva sustentada, e assegurar padrões mínimos de seguridade e proteção social, reduzindo o hiato que os separam das nações capitalistas desenvolvidas. Emerge dessa revisão um segundo aspecto consensual e que diz respeito à revalorização do papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento e para liberar o poder político dos cidadãos e, por essa via, obter resultados de grande valor público. Na esteira de novas teorias do desenvolvimento, ao lado de reconhecimento do papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento há uma qualificação desse desenvolvimento ao agregar as dimensões da inclusão e da equidade – desafio em aberto para muitos países, entre eles o Brasil, e no qual as reformas das duas últimas décadas do século passado não lograram ser bem sucedidas. Acompanhando Evans (2003, 2008), a noção de desenvolvimento a ser perseguida é aquela que se aproxima da abordagem das capacidades de Sen (1999, 2001). Tal noção de desenvolvimento enfatiza as oportunidades que oferece à população de fazer escolhas e exercer efetivamente sua cidadania, o que vai além da garantia dos direitos sociais básicos, ainda que não prescindia dos mesmos. Promovê-la demanda um esforço de construção institucional que não apenas assegure a interlocução com os múltiplos interesses constitutivos da sociedade, consoante os princípios da democracia participativa e deliberativa, mas que também fomente a ampliação do estoque de idéias relativas aos objetivos da política pública, as prioridades a serem perseguidas e à forma de promovê-los. Isto implica politizar a administração pública, no sentido de orientá-la para satisfazer as necessidades, demandas e expectativas de uma sociedade plural, criando canais e mecanismos para o diálogo no tocante à definição de seus interesses e para a participação no enfrentamento de seus problemas coletivos.

Se o Estado importa, não se pode perder de vista sua capacidade para fazer aquilo que se espera que faça. Na ênfase do papel do Estado e de suas instituições, retorna ao debate a valorização das burocracias meritocráticas e dotadas de grande expertise pública, como condição para ampliação da capacidade do Estado, consoante às premissas weberianas. Não se trata, contudo, de um espelho da burocracia consoante o paradigma da denominada administração pública progressiva, racionalizadora e eficientista, a quem competia oferecer as melhores respostas técnicas para as prioridades definidas pelos políticos. Às competências tradicionais da burocracia se

alia a necessidade de ampliação de sua capacidade política, para “fazer bem a política” e ou ampliar de forma renovada as relações com a sociedade. Por essa via, mais uma vez se reafirma o caráter indissociável entre política e administração e entre reforma do Estado e reforma da gestão pública.

Em contraponto às propostas da NPM, focadas particularmente na eficiência micro ou interorganizacional, a noção de gestão pública, que tende a substituir a de administração pública, remete não apenas aos meios e ou a resultados em termos de eficiência operacional, mas incorpora os objetivos e, particularmente, a forma de sua definição, bem como considera a eficácia social ou sistêmica da atuação governamental, no sentido de ser capaz de alterar o seu entorno e garantir objetivos públicos. Mas um legado positivo da NPM parece ser a permanência da ênfase na eficiência, embora reenquadrada no seu sentido semântico, enquanto meio para obter resultados, ou para garantir eficácia com a melhor utilização dos recursos disponíveis. Nessa perspectiva, o ângulo pode ser tanto a noção de resultados, mas em sentido mais amplo, quanto a questão da governança democrática, ambos como faces da mesma moeda e com uma reflexão indissociada da discussão da relação Estado-sociedade e do papel do Estado, frente aos desafios atuais.

No contexto das tendências e propostas em curso, também o termo governança se ressignifica deixando de se referir ao formato das relações Estado-sociedade ou setor público e privado na produção de bens e serviços públicos com vistas a maior eficiência para se referir a propostas de aprofundamento democrático. Nesse último sentido a governança está relacionada à participação dos membros da sociedade nos processos decisórios mais amplos e na gestão pública. Governança democrática ou participativa envolve, assim, a constituição de mecanismos democráticos e deliberativos como forma de corrigir déficits democráticos e garantir *accountability*.

Pode-se assumir, como Bourgon (2010), que o ritmo das reformas provavelmente não se reduzirá, porque as organizações do setor público ainda não estão alinhadas com o novo contexto global e com os complexos problemas que têm como missão resolver. Mas sem desconsiderar que a gestão pública é sempre parte de uma agenda mais ampla de governança pública e que mudanças na gestão pública precisam ser interpretadas como um dos elementos de um conjunto mais amplo de problemas e de respostas políticas.

A reflexão aqui realizada aponta para a necessidade de realizar pesquisas comparativas voltadas para entender os processos recentes e as tendências contemporâneas em curso no âmbito dos países da América Latina, entre estes o Brasil. A riqueza de pesquisas teoricamente informadas entre os países mais desenvolvidos, os quais foram também pioneiros na introdução de reformas da gestão pública e responsáveis em grande parte por sua difusão, contrasta com a ainda incipiente literatura no nosso continente. Grande parte dela é ainda descritiva ou apologética, quando elaborada a partir de seus mentores, e o grande desafio é construir modelos analíticos que permitam identificar as diferenças e similaridades entre países, tanto em relação

aos modelos de gestão implantados quanto aos resultados obtidos, e interpretá-las a partir de referenciais teóricos mais refinados. Dessa forma pode ser possível identificar os fatores de diferentes ordens que incidem sobre os modelos de gestão adotados, bem como os resultados de cada um deles. Mais do que avançar no conhecimento, somente este conhecimento pode ser útil para a atuação política mais informada que busque transformar qualitativamente a gestão pública no Brasil – e em outros países da região – no sentido de fazer bem a política e produzir resultados coletivos que ampliem as capacidades de cidadãos, burocratas e do Estado para promover o bem-estar.

#### 4 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 173-200.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 27-72.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and politic dialogue**. California: Russel Sage Foundation, 2001.

BEHN, R. O novo paradigma da administração pública e a busca da *accountability* democrática. RSP, **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, p. 5-44, out-dez 1998.

BLAU, P. M. **The dynamics of bureaucracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

BLAU, P. M.; SCOTT, W. R. **Formal organizations**: a comparative approach. San Francisco: Chandler, 1962.

BOGASON, P. Networks and bargaining in Policy analysis. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of Public Policy**. London: Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications, 2006.

BOSTON, J., MARTIN, J.; WALSH, P. **Public management**: the New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press, 1996.

BOURGON, J. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**. v. 61, n. 1, p. 5-34, jan/mar 2010a. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/RSP%2061-1.pdf>.

\_\_\_\_\_. O cidadão no coração da reforma do setor público. Em busca de uma nova síntese para a Administração Pública – textos para discussão. Brasília: ENAP, 2010b, caderno NS6.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. **Reformas econômicas em democracias novas**: uma proposta social-democrata. São Paulo: Nobel, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI,



V.; SCHWARZ, L. (Orgs.). **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UNB: ENAP, 1999, p. 17-62.

BROOKS, H. The typology of surprises in technology, institutions and development. In: CLARK, W. C.; MUNN, R. E. (Eds). **Sustainable development of the biosphere**. Cambridge: International Institute for Applied Systems Analysis, Cambridge University Press, 1986, p. 325-350.

BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J. Introducción. In: Brugué, Quin e Subirats, Joan (seleção de textos). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996, p. 403-418.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Reforma y Democracia**. Caracas, n. 29, jun. 2004. <<http://www.clad.org./portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/029-junio-2004/0048900>>.

CARDOSO JÚNIOR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: IPEA, mar. 2011. (Texto para discussão n. 1.584)

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. New Public Management: puzzles of democracy and the influence of citizens. **The Journal of Political Philosophy**. v. 10, n. 3, p. 267-295, 2002.

CLAD — CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI**. In: REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CLAD, 40, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 nov. 2010.

COLLINGRIDGE, D. **The management of scale**: big organizations, big decisions, big mistakes. London: Routledge, 1992.

CROZIER, M.. Datos elementales de um circulo vicioso burocrático. In: RAMIÓ, C.; BALLART, X. (Orgs.). **Lecturas de teoria de la organización**. Madrid: BOE/INAP, 1993, v. 1.

DINIZ, E. Apresentação. In: Diniz, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento** – dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p.7-16.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: Diniz, E.; Azevedo, S. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB, 1997.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRUCKER, P. **La sociedad poscapitalista**. Madrid: Apóstrofe, 1993.

DRECHSLER, Wolfgang. The Rise and Demise of the New Public Management. **Post-Autistic Economics Review**. n. 33, 2005. Disponível em: <<http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm>> Acesso em: 14 set. 2005

DUNLEAVY, P.; O'LEARY, B.. **Theories of State**: the politics of liberal democracy. London: MacMillan, 1987.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new management. **Public Money and Management**, vol. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P. et al. New Public Management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.16, p. 467- 493, 2005.

EVANS, P. B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 4 p. 51-85, jun-dez 1998.

\_\_\_\_\_. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, p.20-63, jan/jun 2003.

\_\_\_\_\_. **Hybridity as an administrative strategy**: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, 2002.

\_\_\_\_\_. **In Search of The 21st Century Developmental State**. Brighton: The Centre for Global Political Economy University of Sussex, Dec. 2008. (Working Paper, n. 4).

EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of weberian state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, Oct., 1999. Disponível em : <<http://www.jstor.org/stable/2657374>>. Acesso em : 7 set. 2008.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FLEURY, S. J. F. **Redes de proteção**: incentivos, escolhas e comportamentos na política brasileira. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FRIEDBERG, E. Organização. In: BOUDON, R. (Org.). **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995, p. 375-412.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados**: governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUNG, Archon. **Empowered participation**: reinventing urban democracy. Princeton University Press, 2004a.

\_\_\_\_\_. Receitas para oito esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2004b.

\_\_\_\_\_. Democratizing the policy process. In: GOODIN, R. E.; MORAN, M. (Eds.) **The Oxford handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2007.

GRANIER, L. El espacio de la política en la gestión pública. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). **Política y Gestión Pública**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

GRAU, N. C. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). **Política y Gestión Pública**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

GREGORY, R. Accountability, responsibility and corruption: mananging the public production process. IN: Boston, J. **The state under contract**. Wellington: Bridget Williams Book, 1995, p. 97-114.

HAMBLETON, R. Beyond **New Public Management**: city leadership, democratic renewal and the politics of place. In: CITY FUTURES INTERNATIONAL CONFERENCE, Chicago, 2004. (Paper). Disponível em: <[http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session8\\_1/8\\_1beyondnew.pdf](http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session8_1/8_1beyondnew.pdf)>.



- HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HERNES, T. Four ideal-types organizational responses to the New Public Management reforms and some consequences. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 5-17, 2005.
- HOOD, C.. **A public management for all seasons?** Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- \_\_\_\_\_. The new public management in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.
- \_\_\_\_\_. Racionalismo económico en la gestión pública: de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? In: Brugué, Q.; Subirats, J. (Orgs.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996, p. 467- 490.
- HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of New Public Management: into the Age of Paradox. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.
- ILPES – INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. **Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad**. Santiago de Chile: Cepal, jan. 2011. Disponível em: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/42339/PANORAMA\\_GP\\_H\\_FINAL.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/42339/PANORAMA_GP_H_FINAL.pdf).>
- KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 3, p. 53-82, jul-set 2001.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 75-122.
- LAUGHLIN, R. C. Environmental disturbances and organizational transitions and transformations: some alternative models. **Organizational Studies**, v. 12, n. 2, p. 209-232, 1991.
- LIMA JR. O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 2, p. 5-30, abr-jun 1998.
- LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoa no setor público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. Introdução. In: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, pp. 11-24.
- MANNING, N. et al. Reformas de Gestão Pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília, DF: CONSAD, 2009, p. 97-148.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989.
- MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, pp. 219-276.
- MERCURO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. **Economics and the law: from Posner to post-modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- MERTON, R. K. **Bureaucracy structure and personality**. Social Forces, v. 18, n. 4, p. 560-568, May 1940.
- METCALFE, L.; RICHARDS, S. **Improving public management**. London: Sage, 1987.

- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W. e DiMAGGIO, P. J. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 41-62.
- MIELO, H. V. Lessons from the experience of OECD countries. In: VERHEIJEN, T.; COOMBES, D (Eds.) **Innovations in public management: perspectives from East and West Europe**. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, p. 388-403.
- MOE, T. M. La teoría positiva de la burocracia pública. In: ACUÑA, C. H. **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007, p. 527-554.
- NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- NOGUEIRA, R. M. **El difícil aprendizaje sobre la reforma de la Gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones**. Buenos Aires, 2003. <[http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO\\_004.pdf](http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf)>.
- NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Brasília: ENAP, 1997.
- O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of State**. New York: St. Martin, 1967.
- OLIVA, R.. **Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras**. (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLSEN, J. P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy?** Oslo: Arena, Mar. 2005. (Working Papers, n. 10) Disponível em : <[http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05\\_10.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_10.pdf)>.
- ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 2, p. 67-98, abr-jun 1999.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 183-218.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PERROW, C.. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.
- PERROW, C.. **Complex organizations: a critical essay**. New York: Random House, 1993.
- PERRY, J. L.; KRAEMER, K. L. (Eds.) **Public Management: Public and Private Perspectives**. California: Mayfield Publishing Co., 1983.
- PETERS, B. G. Gestionando um Estado vaziado. In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996, p. 403-418.
- PETERS, G.; PIERRE, J. Introdução à edição brasileira. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

PIERRE, J. **New Governance, New Democracy?** Gothenburg: The Quality of Government Institute. (Working Paper Series, n. 2009/4).

POLLITT, C. **From there to here, from now till then:** buying and borrowing public management reforms. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid, 2004. Disponível em :<<http://www.clad.org/congresos/congresos-antiores/ix-madrid-2004/pollitt.pdf>>.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 5-30, jul-set 2002.

\_\_\_\_\_. **Public management reform:** a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2000.

REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas:** os anos FH. Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 163-207.

RICHARDSON, R. As reformas do setor público na Nova Zelândia. . In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 215-236.

ROTHSTEIN, B. Social capital, economic growth and quality of government: the causal mechanism. **New Political Economy**, v. 8, n. 1, p. 49-71, 2003.

SAINSAULIEU, R.; KIRSCHNER, A. M.. **Sociologia da empresa:** organização, poder, cultura e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.

SANTOS, B. S.. **A reinvenção solidária e participativa do Estado.** In: SEMINÁRIO DE REFORMA DO ESTADO, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, Brasília, 1998.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar/abr 2009.

SELZNICK, P. **Leadership in administration.** New York: Harper and Row, 1957.

SEN, A. The Possibility of Social Choice. **American Economic Review** 89, p. 349-378, 1999.

\_\_\_\_\_. What development is about. In: MEIER, G.; STIGLITZ, J. (Eds.). **Frontiers of Development Economics.** New York, NY: Oxford University Press, 2001.

SIEBER, S. **Fatal remedies.** New York: Plenum, 1981.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 141-172.

TULLOCK, G.. **The politics of bureaucracy.** Washington: Public Affairs Press, 1965.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade:** fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999, v. 2.

WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, vol. 56, n. 3, p. 349-346, jul/set 2005.

YUSEF, S. STIGLITZ, J. Development issues: settled and opening. In: MEYER, G. STIGLITZ, J. (Eds.). **Frontiers of development economics.** New York: Oxford University Press, 2001.

**Ontem, Hoje e 2030:  
tendências do sistema mundial  
— com ênfase na América do Sul**

## ONTEM, HOJE E 2030: TENDÊNCIAS DO SISTEMA MUNDIAL — COM ÊNFASE NA AMÉRICA DO SUL

José Luís Fiori

*A postura norte-americana, tem sido a de um país que exerce a sua “primazia” nos termos “ativistas” concebidos por Charles Kindleberger, mas orientada, integralmente, pela defesa dos seus interesses nacionais, e pela proteção e promoção explícita de todos os segmentos de sua economia produtiva e financeira. Por isto a ordem política e econômica emergente tem pouco ou nada a ver com o conceito de hegemonia e parece muito mais próxima da idéia do “imperial system” de que falam James Petras e Robert Cox. (Fiori, 1997)*

*O espaço deste novo tipo de Império Americano não é contínuo nem homogêneo. Seu poder sustenta-se no controle de estruturas transnacionais, militares, financeiras, produtivas e ideológicas de alcance global, mas não suprime os estados nacionais, nem a hierarquia do sistema inter-estatal.. Mas esta forma de organização econômica e política envolve contradições e limites que poderão erodir o poder deste império, no longo prazo. (Fiori, 2001)*

### 1 | INTRODUÇÃO

O recorte do tempo e a escolha dos acontecimentos relevantes é o ponto de partida, e a tarefa mais difícil de toda e qualquer interpretação da história, ou conjuntura, do sistema mundial. É uma escolha do analista, mas não é uma escolha arbitrária, porque depende inteiramente do seu ponto de vista teórico. Como acontece também com os exercícios de prospecção do futuro, que precisam partir de uma teoria e de uma interpretação do passado, para poder localizar as principais forças e tendências que pesarão sobre as decisões dos atores que tem capacidade de influir sobre o futuro dos acontecimentos mundiais. Este artigo não se propõe adivinhar ou

deduzir cenários, nem construir modelos ou “tipos ideais” de futuro. Pretende apenas identificar alguns fatos, tendências e contradições que atuaram no passado, como motor das transformações mundiais, e que deverão seguir atuando na construção dialética do futuro. O artigo começa pela nossa visão teórica, e pela nossa interpretação da história recente do sistema mundial, depois da “crise americana” da década de 1970. Em seguida expomos nossa tese central, sobre a natureza da conjuntura atual, e sobre o eixo de poder e os conflitos que deverão organizar o futuro do sistema internacional, nas próximas duas décadas. A partir desta tese, o artigo faz algumas prospecções geopolíticas e geoeconômicas, até 2030, para concluir com uma análise mais detalhada da América do Sul, e da presença brasileira, em particular, dentro da sua “zona de influencia” imediata, e na perspectiva de algumas alianças transversais com potências de outras regiões do sistema mundial.

## 2 | A TEORIA

Nossa prospecção do futuro parte de um ponto de vista teórico, e de uma leitura da história de “longo prazo” do sistema inter-estatal capitalista, que nasceu na Europa, nos Séculos XIII e XIV, e que conquistou o “resto do mundo”, a partir do século XVI.. Do nosso ponto de vista, é possível identificar, nesta longa duração da história do sistema mundial, “quatro momentos em que ocorreu uma espécie de “explosão expansiva”, dentro do próprio sistema. Nestes “momentos históricos”, houve primeiro um aumento da “pressão competitiva” dentro do “universo”, e depois, uma grande “explosão” ou alargamento das suas fronteiras internas e externas. O aumento da “pressão competitiva” foi provocado — quase sempre — pelo expansionismo de uma ou várias “potências” líderes, e envolveu também, um aumento do número, e da intensidade do conflito, entre as outras unidades políticas e econômicas do sistema. E a “explosão expansiva” que se seguiu, projetou o poder destas unidades ou “potências” mais competitivas, para fora de si mesmas, ampliando as fronteiras do próprio “universo”. A primeira vez que isto ocorreu, foi no “longo século XIII”, entre 1150 e 1350. O aumento da “pressão competitiva”, dentro da Europa, foi provocado pelas invasões mongóis, pelo expansionismo das Cruzadas, e pela intensificação das guerras “internas”, na península ibérica, no norte da França, e na Itália. E a “explosão expansiva” que seguiu, se transformou numa espécie de “big bang” do “universo” de que estamos falando, o momento do nascimento do primeiro sistema europeu de “guerras e trocas”, com suas unidades territoriais soberanas e competitivas, cada uma delas, com suas moedas e tributos. A segunda vez que isto ocorreu, foi no “longo século XVI”, entre 1450 e 1650. O aumento da “pressão competitiva” foi provocado pelo expansionismo do Império Otomano e do Império Habsburgo, e pelas guerras da Espanha com a França, com os Países Baixos e com a Inglaterra. É o momento em que nasce os primeiros estados europeus, com suas economias nacionais, e com



uma capacidade bélica muito superior a das unidades soberanas, do período anterior. Foi a “explosão expansiva” deste embrião do sistema interestatal europeu — para fora da própria Europa — que deu origem ao “sistema mundial moderno”, liderado inicialmente, pelas potências ibéricas, e depois, pela Holanda, França e Inglaterra. A terceira vez que isto ocorreu, foi no “longo século XIX”, entre 1790 e 1914. O aumento da “pressão competitiva” foi provocado pelo expansionismo francês e inglês, dentro e fora da Europa, pelo nascimento dos estados americanos, e pelo surgimento, depois de 1860, de três potências políticas e econômicas — Estados Unidos, Alemanha e Japão — que cresceram muito rapidamente, revolucionando a economia capitalista, e o “núcleo central” das grandes potências. Logo em seguida, houve uma terceira “explosão expansiva” que assumiu a forma de uma “corrida imperialista” entre as grandes potências, que trouxe a África e a Ásia, para dentro das fronteiras coloniais do “sistema mundial moderno”. Por fim, desde a década de 1970, está em curso uma quarta “explosão expansiva” do sistema mundial. Nossa hipótese é que — desta vez — o aumento da pressão dentro do sistema mundial, está sendo provocado pela estratégia expansionista e imperial dos Estados Unidos, depois dos anos 70, pela multiplicação dos estados soberanos do sistema, que já são cerca de 200, e, finalmente, pelo crescimento vertiginoso do poder e da riqueza dos estados asiáticos, e da China, muito em particular.”(Fiori, 2008, p: 22 e 23)

Na Europa, ao contrário do que aconteceu nos impérios asiáticos, a desintegração do Império Romano e, depois, do Império de Carlos Magno provocou uma fragmentação do poder territorial e um desaparecimento quase completo da moeda e da economia de mercado entre os séculos IX e XI. Nos dois séculos seguintes, entretanto — entre 1150 e 1350 — aconteceu a grande revolução que mudou a história da Europa, e do mundo: foi naquele período que se forjou no continente europeu, uma associação indissolúvel e expansiva, entre a “necessidade da conquista”, e a “necessidade de produzir excedentes” cada vez maiores, que se repetiu, da mesma forma, em várias unidades territoriais soberanas e competitivas, que foram obrigadas a desenvolver sistemas de tributação e criar suas próprias moedas, para financiar suas guerras de conquista. As guerras e os tributos, as moedas e o comércio, existiram sempre, em todo tempo e lugar. A grande novidade europeia foi a forma em que se combinaram, somaram e multiplicaram em conjunto, dentro de pequenos territórios altamente competitivos, e em estado de permanente preparação para a guerra. Na Europa, a preparação para a guerra, e as guerras propriamente ditas, se transformou na principal atividade de todos os seus príncipes, e a necessidade de financiamento destas guerras, se tornou um multiplicador contínuo da dívida pública e dos tributos. E, por derivação, num multiplicador do excedente e do comércio, e também, do mercado de moedas e de títulos da dívida, produzindo e alimentando — dentro da Europa — um circuito acumulativo absolutamente original, entre os processos de acumulação do poder e da riqueza.



Não há como explicar o aparecimento desta necessidade europeia da acumulação do poder e do excedente produtivo, apenas a partir do “mercado mundial” ou do “jogo das trocas”. Mesmo que os homens tivessem uma propensão natural para trocar — como pensava Adam Smith — isso não implicaria necessariamente que eles também tivessem uma propensão natural para acumular lucro, riqueza e capital. Porque não existe nenhum fator intrínseco à troca e ao mercado que explique a necessidade compulsiva de produzir e acumular excedentes. Ou seja, a força expansiva que acelerou o crescimento dos mercados e produziu as primeiras formas de acumulação capitalista não pode ter vindo do “jogo das trocas”, ou do próprio mercado, nem veio, nesse primeiro momento, do assalariamento da força de trabalho. Veio do mundo do poder e da conquista, do impulso gerado pela “acumulação do poder”, mesmo no caso das grandes repúblicas mercantis italianas, como Veneza e Gênova.

Agora bem, do meu ponto de vista, o conceito de poder político tem mais a ver com a idéia de fluxo do que com a de estoque. O exercício do poder requer instrumentos materiais e ideológicos, mas o essencial é que o poder é uma relação social assimétrica indissolúvel, que só existe quando é exercido; e para ser exercido, precisa se reproduzir e acumular constantemente. A “conquista”, como disse Maquiavel, é o ato fundador que instaura e acumula o poder, e ninguém pode conquistar nada sem ter poder, e sem ter mais poder do que o que for conquistado. Num mundo em que todos tivessem o mesmo poder, não haveria poder. Por isso, o poder exerce uma “pressão competitiva” sobre si mesmo, e não existe nenhuma relação social anterior ao próprio poder.

Além disto, como a guerra é o instrumento em ultima instancia da conquista e da acumulação do poder, ela se transformou num elemento constitutivo deste sistema de poderes territoriais que nasceu na Europa, e que depois se expandiu pelo mundo. Por isso, a origem histórica do capital e do sistema capitalista europeu é indissociável do poder político e das guerras, e a teoria sobre a formação deste “universo europeu” tem que começar pelo poder e pelas suas guerras, pelos tributos e pelo excedente, e pela sua transformação em dinheiro e em capital, sob a batuta do poder dos soberanos. O fator endógeno ou primeiro princípio que move este universo é exatamente esta força da compulsão sistêmica e competitiva que leva à acumulação sem fim do poder e do capital. E do meu ponto de vista, o poder tem precedência lógica, dentro desta relação simbiótica, a despeito que a acumulação de capital tenha adquirido uma “autonomia relativa” muito grande e cada vez mais complexa, com o passar dos séculos.

“Mais tarde, depois do “longo século XVI” e da formação na Europa dos seus primeiros estados nacionais” se mantiveram estas mesmas regras e alianças fundamentais, que haviam se estabelecido no período anterior. Com a diferença que, no novo sistema de competição, as unidades envolvidas eram grandes territórios e economias articulados num mesmo bloco nacional, e com as mesmas ambições

expansivas e imperialistas. O objetivo da conquista não era mais a destruição ou ocupação territorial de outro Estado, poderia ser apenas a sua submissão econômica. Mas a conquista e a monopolização de novas posições de poder político e econômico seguiu sendo a mola propulsora do novo sistema. No novo sistema interestatal, a produção do excedente e os capitais de cada país passaram a ser uma condição indispensável de seu poder internacional. E foi dentro dessas unidades territoriais expansivas que se forjou o “regime de produção capitalista”, que se internacionalizou de mãos dadas com estes novos impérios globais criados pela conquista destes primeiros estados europeus. E depois do século XVI, foram sempre estes estados expansivos e ganhadores que também lideraram a acumulação de capital, em escala mundial. Além disto, a chamada “moeda internacional” sempre foi a moeda destes estados e destas economias nacionais mais poderosas, transformando-se num dos principais instrumentos estratégicos, na luta pelo poder global.

A expansão competitiva dos “Estados-economias nacionais” europeus criou impérios coloniais e internacionalizou a economia capitalista, mas nem os impérios, nem o capital internacional eliminaram os Estados e as economias nacionais. Neste novo sistema interestatal, os Estados que se expandiam e conquistavam ou submetiam novos territórios também expandiam seu território monetário e internacionalizavam seus capitais. Mas, ao mesmo tempo, seus capitais só puderam se internacionalizar na medida em que mantiveram seu vínculo com alguma moeda nacional, a sua própria ou a de um Estado nacional mais poderoso. Por isso, se pode dizer que a globalização econômica sempre existiu e nunca foi uma obra do “capital em geral”, nem levará jamais ao fim das economias nacionais. Porque de fato, a própria globalização é o resultado da expansão vitoriosa dos “Estados-economias nacionais” que conseguiram impor seu poder de comando sobre um território econômico supranacional cada vez mais amplo, junto com sua moeda, sua dívida pública, seu sistema de crédito, seu capital financeiro e suas várias formas indiretas de tributação.

Da mesma forma, do meu ponto de vista, qualquer forma de “governo mundial” é sempre uma expressão do poder da potência, ou das potências que lideram o sistema inter-estatal capitalista. Muitos autores falam em “hegemonia” para referir-se à função estabilizadora desse líder dentro do núcleo central do sistema. Mas esses autores não percebem — em geral — que a existência dessa liderança ou hegemonia não interrompe o expansionismo dos demais Estados, nem muito menos, o expansionismo do próprio líder ou *hegemon*. Por isso, toda potência hegemônica ou imperial é e será sempre autodestrutiva de sua própria hegemonia ou do seu próprio império, porque o próprio *hegemon* ou império acaba desrespeitando e destruindo as regras e instituições que ajudou a criar, sempre que isto se fizer necessário para poder seguir acumulando seu próprio poder e sua riqueza, como se pode ver por exemplo, no caso dos Estados Unidos, desde o fim da II Guerra Mundial. Por isto mesmo, é logicamente impossível que algum país “hegemônico” ou imperial possa estabilizar o sistema mundial, como

pensam vários analistas internacionais. Neste universo em expansão que nasceu na Europa, durante o “longo século XIII”, nunca houve nem haverá “paz perpétua”, nem sistema políticos internacionais estáveis. Porque se trata de um “universo” que precisa da preparação para guerra e das crises para poder se ordenar e “estabilizar”. E através da história, foram quase sempre estas guerras e estas crises que abriram os caminhos da inovação e do “progresso”, político e econômico, dentro do sistema.

Por fim, com relação ao papel das “moedas”, como instrumento de luta — ao lado das armas — na competição pelo poder e pela riqueza mundiais, só existiram até hoje, em toda a história do sistema interestatal capitalista, desde o “longo século XVI”, duas moedas internacionais: a Libra e o Dólar. E só se pode falar da existência de três sistemas monetários globais: o “padrão ouro”, que ruiu na década de 1930; o “padrão dólar”, que terminou em 1971; e o “padrão dólar-flexível”, que nasceu na década de 1970 e está passando por uma turbulência, neste início do Século XXI. Os dois primeiros sistemas se apoiaram numa relação fixa entre a Libra e o Dólar, e uma base metálica comum, o ouro; mas o terceiro sistema, o “dólar-flexível”, não tem nenhum tipo de padrão metálico de referência, apoiando-se apenas no poder dos EUA de definir o valor da sua moeda nacional/internacional, e dos seus títulos da dívida pública. Apesar de certa imprecisão histórica, se pode dizer que o “padrão ouro” nasceu depois da vitória inglesa nas guerras bonapartistas, e junto com a supremacia econômica britânica, na América e na Índia. Por sua vez, o “padrão dólar” só se impôs a todo mundo capitalista, depois da vitória americana, na II Guerra Mundial. Mas o atual “sistema dólar-flexível” nasceu de forma aparentemente diferente, de uma decisão unilateral do governo americano, tomada no dia 15 de agosto de 1971, quando o presidente Richard Nixon decretou o fim da conversibilidade do dólar em ouro, estabelecida em Bretton Woods. Esta decisão criou um novo sistema monetário internacional, mas não modificou as suas regras fundamentais, desde a origem do sistema interestadual capitalista. Como seja o fato de que: I) dentro do “sistema interestadual capitalista”, nenhuma moeda nacional foi jamais apenas um “bem público”, e muito menos ainda, as moedas nacionais que se transformaram em referência internacional. Todas elas envolvem relações sociais e de poder entre seus emissores e os seus detentores, entre os seus credores e os seus devedores, entre os poupadores e os investidores, e assim por diante. E por trás de toda moeda e de todo sistema monetário, se esconde e se reflete sempre uma correlação de poder, nacional ou internacional. II) por sua vez, as moedas de referência regional ou internacional não são apenas uma escolha dos mercados. São e serão sempre o produto de uma longa luta de conquista e dominação de territórios supranacionais, e um instrumento estratégico de poder dos seus estados emissores e dos seus capitais financeiros; III) por isto, o uso dentro do sistema interestadual capitalista de uma moeda nacional que seja ao mesmo tempo, uma moeda de referência supranacional, é uma contradição co-constitutiva e inseparável do próprio sistema. E neste sentido, a moeda poderá até mudar nas próximas décadas (o que é muito pouco provável), mas a regra seguirá sendo a mesma, com o Yuan, o Yen, o Euro, ou o Real; IV) por fim, é e

sempre será parte do poder do emissor da “moeda internacional”, transferir os custos de seus ajustes internos, para o resto da economia mundial, e, em particular para sua periferia monetário-financeira.

Esta é a visão teórica do sistema mundial que está por trás da nossa leitura e da nossa interpretação da história do sistema mundial, e da conjuntura internacional que começou na década de 1970, decisiva para o entendimento dos acontecimentos atuais, e para a identificação das principais contradições e tendências que estão apontando na direção do futuro, nas próximas duas décadas.

### 3 | A HISTÓRIA

As duas Guerras Mundiais do século XX cumpriram, em conjunto, o papel de uma “guerra hegemônica”<sup>1</sup>. Entre 1860 e 1914, ocorreu uma forte “redistribuição” do poder e da riqueza internacional, e em 1914, um pequeno incidente deu início aos dois grandes conflitos que envolveram a maioria dos estados e todas as grandes potências do sistema mundial, que haviam participado ou que haviam sido afetadas, pela redistribuição anterior do poder e da riqueza capitalista<sup>2</sup>. Depois de 30 anos, e após duas guerras e uma grande crise econômica, os anglo-saxões mantiveram sua centralidade, mas foram os Estados Unidos que assumiram a liderança da guerra, a partir de 1941<sup>3</sup>, e depois do bombardeio atômico de Hiroshima e Nagasaki, assumiram a direção do processo de reconstrução e reorganização do sistema político e econômico internacional. A emergência dos EUA se deu com um projeto de hegemonia dentro do

---

1 “The expression hegemonic war, have been coined by Aron; certainly he has provided an excellent definition of what Thucydites called a great war. Describing World WarI as a hegemonic war, Aron writes that such a war “is characterized less by its immediate causes or its explicit purposes than by its extent and the stakes involved. It affect(s) all the political units inside one system of relations between sovereign states. Let us call it, for want of a better term, a war of hegemony, hegemony being, if not the conscious motive, at any rate the inevitable consequence of the victory of at least one of the states or groups”, Thus, the outcome of a hegemonic war, according to Aron, is the transformation of the structure of the system of interstate relations”, in Gilpin, R., “The theory of hegemonic war”, *Journal of Interdisciplinary History*, Vol 18, nº 4, The Origin and Prevention of Sources, (Spring, 1988) p591-613.:

2 Fiori, J.L, (1999), “Estados, moedas e desenvolvimento”, in J.L. Fiori (Org?), *ESTADOS E MOEDAS NO DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES*, Editora Vozes, Petrópolis, 1999, p: 64 e 65.

3 Com relação ao “sorpasso” da Inglaterra pelos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, é interessante ouvir a opinião de Virgil Jordan, Presidente do “National Industrial Conference Board” dos Estados Unidos, a principal organização do Grande Capital Norte-Americano. São palavras pronunciadas na reunião anual da Associação dos Banqueiros de Investimento dos Estados Unidos, exatamente em Dezembro de 1940: “Whatever the outcome of the war, America has embarked on a career of imperialism in world affairs and in every other aspect of her life. Even though by our aid England should emerge from this struggle without defeat, she will be so impoverished and crippled in prestige that it is improbable she will be able to resume or maintain the dominant position in world affairs which she has occupied so long. At best, England will become junior partner in a new Anglo-Saxon imperialism, in which the economic resources and military and naval strength of the United States will be the center of gravity... The spectre passes to the United States.” *Commercial and Financial Chronicle*, New York, December 21, 1941). *Commercial and Financial Chronicle*, New York, December 21, 1941). Cit in R. Palme Dutt, “Britain’s Crisis of Empire”, Lawrence & Wishart, London, 1949, p: 44.

mundo capitalista, regulada e gerida por instituições multilaterais e tuteladas pelos Estados Unidos e seus principais aliados, como no caso do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou do FMI e do BIRD, entre outros. Por baixo desta institucionalidade, entretanto, a engenharia da nova ordem mundial se apoiou na bipolarização geopolítica e ideológica do mundo entre a União Soviética e a relação privilegiada dos Estados Unidos com a Inglaterra e com todos os “povos de língua inglesa”. Também tiveram papel decisivo, no funcionamento e no sucesso desta “ordem americana” do pós-guerra, a unificação europeia, sob proteção militar da OTAN (que se estendia também à Turquia) e a articulação econômica dos Estados Unidos com o Japão e a Alemanha. Estes dois países foram transformados em protetorados militares norte-americanos e em líderes regionais do processo de acumulação capitalista, na Europa e no Sudeste Asiático. Esse período de “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos durou até a década 70, quando os Estados Unidos sofreram vários revezes internacional. Mas antes disto, entre 1945 e 1970, os acordos de paz do pós-guerra pacificaram a Europa, apesar de que tenham deslocado o epicentro da Guerra Fria, para o Leste e o Sudeste Asiático. E os acordos de Bretton Woods permitiram a reconstrução a Europa e um crescimento econômico assimétrico, mas contínuo, da economia mundial, apesar de terem provocado, simultaneamente, um desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos e uma competição econômica cada vez mais intensa entre os capitais americanos e os capitais dos demais países que haviam sido reconstruídos com a assistência norte-americana.

Na década de 70, entretanto, os Estados Unidos foram derrotados no Vietnã e depois do Tratado de Paz, de 1973, sofreram sucessivos revezes políticos e diplomáticos, no Irã e no Afeganistão, na África e na América Central. E no campo econômico, os EUA enfrentaram uma pressão crescente sobre o seu balanço de pagamento e sobre o dólar, até que decidiram abandonar — em 1973 — o sistema monetário internacional, que haviam criado, em Bretton Woods, baseado na paridade fixa da sua moeda em ouro e na regulamentação dos sistemas financeiros nacionais. O fim de Breton Woods provocou uma crise que se somou à alta dos preços do petróleo, e desembocou na primeira grande recessão da economia mundial, depois da II Guerra. Foi uma crise dura e profunda e por isto se falou, na época, de uma “crise da hegemonia americana”<sup>4</sup>, mas a crise dos anos 70 foi também e ao mesmo tempo, o momento e a oportunidade, em que os Estados Unidos mudaram sua estratégia geopolítica e sua política econômica internacional. E esta nova estratégia americana — que se consolidou na década de 80 — promoveu, por sua vez, uma reversão da crise, e uma reviravolta dentro do sistema mundial. Como consequência, o mundo deixou rapidamente para trás o modelo “regulado” de “governança global”, liderado pela “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos, do pós-guerra, e foi se movendo na direção de uma nova ordem mundial com características

---

4 Fiori, J.L (1997), “Globalização, hegemonia e império” in M.C.Tavares e J.L. Fiori (Org), PODER E DINHEIRO. UMA ECONOMIA POLÍTICA DA GLOBALIZAÇÃO, Editora Vozes Petrópolis, 1997, p:107;



mais imperiais do que hegemônicas. Num processo acumulativo que culminou — entre 1989 e 1991 — com a queda do Muro de Berlim, a vitória dos Estados Unidos na Guerra do Golfo, o desaparecimento da União Soviética e o fim da Guerra Fria.

Nos anos 80 e 90, esta política monetária dos EUA, junto com a desregulação generalizada dos mercados financeiros, contribuíram decisivamente para o nascimento de um novo sistema monetário internacional — “dólar-flexível”<sup>5</sup> — que já não tem mais nenhuma base metálica e está lastreado apenas pelo poder dos Estados Unidos e pelos seus títulos da dívida pública. Este novo sistema transferiu para os Estados Unidos um poder monetário e financeiro sem precedente na história da economia mundial, na medida em que esse país passou a arbitrar o valor das suas dívidas através do manejo unilateral do valor da sua própria moeda. Por outro lado, no início da década de 70, à sombra da sua derrota no Vietnã, os Estados Unidos começaram a negociar uma nova parceria asiática com a China, que engendrou o deslocamento do eixo geopolítico do mundo e uma nova fronteira de expansão da economia internacional. Além disto, o acordo entre os dois países pacificou o sudeste asiático e conferiu aos EUA a liberdade de ação necessária para levar à frente uma estratégia agressiva de escalada anti-soviética e anticomunista — a “2ª Guerra Fria” — que culminou com a derrota soviética no Afeganistão, e o fim da URSS.

Na década de 90, depois do fim da União Soviética e da Guerra Fria, o mundo parecia ter alcançado a plena “unipolaridade”. Falou-se no “fim da história”, e se difundiu a crença no poder convergente e pacífico dos mercados e da globalização econômica, e na possibilidade de um governo mundial cosmopolita e democrático, sob a liderança pacífica dos Estados Unidos. No entanto, os Estados Unidos mantiveram a mesma estratégia imperial de antes de 1991, e seguiram acumulando poder militar e econômico, numa velocidade muito superior a de todos os demais países desenvolvidos. E estabeleceu um novo tipo de poder imperial, sem colônias, baseado na sua capacidade de controle e intervenção militar em todas as regiões do mundo, e na sua capacidade de condicionar toda a economia mundial através de sua moeda e de suas finanças. Por isto, vários analistas passaram a falar pura e simplesmente de um novo tipo de “império militar global”, como é o caso do norte-americano, Chalmer Johnson, no seu livro “The Sorrows of Empire”, publicado em 2004:

---

5 “No atual padrão dólar-flexível, os crescentes déficits em conta corrente não impõem nenhuma restrição de balança de pagamentos à economia americana. Como o dólar é o meio de pagamento internacional, ao contrário dos demais países, praticamente todas as importações dos Estados Unidos são pagas em dólar. Isso também implica que praticamente todos os passivos externos norte-americanos são também denominados em dólar. Como os dólares são emitidos pelo FED, é simplesmente impossível (enquanto as importações americanas forem pagas em dólar) os Estados Unidos não terem recursos (dólares) suficientes para pagar suas contas externas. Além disso, naturalmente é o FED que determina diretamente a taxa de juros de curto prazo do dólar, enquanto as taxas de juros de longo prazo em dólar são inteiramente dominadas pela expectativa do mercado sobre o curso futuro da taxa do FED. Portanto, como a “dívida externa” americana é em dólar, os Estados Unidos estão na posição peculiar de determinar unilateralmente na taxa de juros que incide sobre sua própria dívida externa. Como a dívida pública americana que paga os juros determinados pelo FED é o ativo financeiro de maior liquidez em dólar, ela é também o ativo de reserva mais importante do sistema financeiro internacional.”, F.Serrano (2004), “Relações de poder e política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar-flexível”, in J.L.Fiori (org), O Poder americano, Editora Vozes, Petrópolis, p: 211.

*entre 1989 e 2002 ocorreu uma revolução nas relações da América com o resto do mundo. No início deste período, a condução da política externa norte-americana era basicamente uma operação civil. Mas depois, os Estados Unidos deixaram de ter política externa, e tem agora um império militar. Durante este período de pouco mais do que uma década, nasceu um vasto complexo de interesses e projetos que eu chamo de império, e que consiste numa rede de bases navais permanentes, guarnições, bases aéreas, postos de espionagem e enclaves estratégicos em todos os continentes do globo. (Johnson, 2004: 22-23) <sup>6</sup>*

#### 4 | A TESE

Resumindo o argumento: depois da “crise de hegemonia”, da década de 1970, os Estados Unidos redefiniram sua estratégia internacional, e seguiram expandindo seu poder militar e econômico até o fim da URSS e da Guerra Fria. E depois de 1991, os EUA terminaram de instalar uma infraestrutura militar global, no mesmo momento em que sua política econômica internacional impunha ao resto do mundo, uma moeda nacional, sem base metálica, com um poder internacional sem precedente na história do sistema capitalista. Por isto, do nosso ponto de vista, nem os EUA, nem o capitalismo, estão vivendo qualquer tipo de “crise terminal”. E não consideramos que o “declínio relativo” do poder americano — com relação ao crescimento da importância econômica e política da China — venha atingir a posição dos EUA, como *pivot* do sistema mundial, até 2030, pelo menos. Pelo contrário, nossa tese é que os Estados Unidos se transformou na cabeça de um Sistema Imperial que enfrenta — neste início do Século XXI — as contradições e as incertezas produzidas pela mudança do seu status, da condição de “potencia hegemônica”, até a década de 1970, para a condição de “potência imperial”, depois de 1991.

Este novo estatuto imperial obrigará os EUA a uma mudança na administração do seu poder global. E o mais provável é que os EUA adotem uma posição cada vez mais equidistante e arbitral em todos e cada uma dos grandes “tabuleiros geopolíticos” do sistema mundial. Sá fazendo intervenções diretas em última instância, e promovendo ativamente as divisões e os “equilíbrios de poder” regionais, segundo o modelo clássico da administração imperial da Grã Bretanha, durante os Séculos XIX. Isto não acontecerá sem conflito e sem guerras, e demais potências regionais e emergentes deverão trabalhar de forma permanente para construir blocos e coalizões capazes de resistir, equilibrar e algum dia superar o poder global dos EUA. Mas este será o jogo que estará sendo jogado nas próximas duas décadas: de um lado, os EUA se distanciando, e só intervindo em última instância, e do outro, as demais potências

---

<sup>6</sup> Johnson, C. (2004) *The Sorrows of Empire*, Metropolitan Books, New York, p: 22-23.



regionais tentando escapar do “cerco americano”, através de coalizões de poder que neutralizem o divisionismo estimulado pelos EUA.

De qualquer maneira, é impossível saber exatamente como será administrado este novo tipo de Império, porque ele não é colonial, e terá que conviver com 195 Estados e economias nacionais, que são ou se consideram soberanos. A própria expansão do poder americano segue fortalecendo novas potências emergentes que deverão competir com os EUA, nas próximas décadas, pelas hegemonias regionais do mundo. Nesta direção, cabe lembrar que a vitória de 1991 não foi apenas americana, foi também uma vitória da Alemanha e da China, e representou uma perda de posição relativa da França, da Grã Bretanha e do próprio Japão. Por outro lado, o desaparecimento da URSS e o fortalecimento da China obrigou a Índia a assumir uma nova postura internacional, e a própria derrota da URSS, recolocou a Rússia de volta no mapa da geopolítica das nações, na condição de uma ex-potência que luta pela reconstituição do seu território, e de sua “zona de influência”. Além disto, no início do novo século, as guerras do Iraque e do Afeganistão, e as mudanças do Norte da África, já redefiniram as posições relativas dos países da Ásia Central e do Oriente Médio. E a própria expansão econômica do sistema mundial aumentou a importância regional da Turquia, do Brasil, da África do Sul e da Indonésia, entre outros. Por isto, é importante sublinhar as dificuldades e incógnitas próprias deste novo tipo de poder imperial que não exclui a possibilidade de derrotas ou fracassos militares localizados dos EUA, nem exclui a repetição de crises financeiras, como a de 2008, que tudo indica ter sido mais uma crise cíclica, própria do sistema monetário internacional que se formou a partir da década de 1970, e que é, por excelência, contraditório e instável. Dentro deste sistema, toda crise financeira interna da economia americana deverá afetar sempre, em maior ou menor grau, toda a economia mundial, pela corrente sanguínea do “dólar flexível” e das finanças globalizadas. Mas estas crises não deverão alterar, em princípio, a hierarquia econômica internacional, enquanto o governo e os capitais americanos puderem repassar os seus custos para terceiros países. Até porque, estas crises têm sido provocadas pela expansão vitoriosa e não pelo declínio do poder americano. Mas não há dúvida que a nova engenharia economia mundial — criada pela associação entre as economias americana e chinesa — contribuiu para transformar a Ásia no principal centro de acumulação capitalista do mundo, e também para transformar a China numa economia nacional com poder de gravitação sobre a economia mundial, equivalente ao dos Estados Unidos. Esta nova geoeconomia internacional e seu imenso potencial de crescimento aumentaram a intensidade da competição intercapitalista. E hoje já se pode falar de uma nova “corrida imperialista”, cujo espaço preferencial será a África. Esta nova “corrida imperialista” provocará um aumento dos conflitos localizados entre os principais estados e economias do sistema, mas não está no horizonte, uma nova “guerra hegemônica”. Daqui para frente, o que é essencial para o novo poder imperial americano, é impedir que alguma potência regional ameça a supremacia naval dos EUA, em alguma região do mundo; e, sobretudo impedir que ocorra uma “guerra hegemônica” capaz de atingir a supremacia militar global dos EUA.

Por fim, é possível dizer, com relação ao Brasil, em particular, que o país conquistou um razoável grau de autonomia, na primeira década do século XXI e já entrou no grupo dos estados e das economias nacionais que fazem parte do “calidoscópico central” do sistema, onde todos competem com todos, e todas as alianças são possíveis, em função dos objetivos estratégicos do país e da sua proposta de mudança do próprio sistema internacional. Esta nova importância política e econômica deverá crescer de forma contínua, até 2030, na América do Sul e no Atlântico Sul, incluindo o sul da África, mas o Brasil seguirá sendo um país sem capacidade de projeção global do seu poder militar.

## 5 | TENDÊNCIAS NA DIREÇÃO DE 2030

A partir da tese que foi exposta, é possível fazer algumas especulações a respeito do futuro dos principais tabuleiros geopolíticos do sistema mundial:

1. Começando pela Europa, onde começou a história do sistema interestatal capitalista, e que ainda detém o “software” do atual sistema mundial. Depois de 1991, aumentou o número de sócios da União Européia, e a extensão territorial coberta pela OTAN, mas depois do fim da Guerra Fria e da reunificação da Alemanha, e de uma grande euforia ideológica que durou toda a década de 90, a UE chegou a um impasse e aproximou-se cada vez mais da paralisia estratégica e decisória. E está cada vez mais visível o núcleo duro do impasse: a União Européia não dispõe de um poder central unificado e homogêneo, capaz de definir e impor objetivos e prioridades estratégicas, ao conjunto dos seus associados. Além disto, ela está cada vez mais dividida entre os diferentes projetos para a Europa da França, Grã-Bretanha e Alemanha, que são seus estados líderes e que tem entre si divergências estratégicas seculares. Divergências que ficaram adormecidas até o fim da Guerra Fria, mas que reapareceram depois com a reunificação da Alemanha e o ressurgimento da velha Rússia, dentro do cenário geopolítico europeu. Com a sua reunificação, a Alemanha se transformou na maior potência demográfica e econômica do continente, e passou a ter uma política externa mais autônoma, centrada nos seus próprios interesses nacionais. E nesta linha, vem se envolvendo cada vez mais com a hegemonia da Europa Central, e ao mesmo tempo vem estabelecendo laços cada vez mais extensos com a Rússia. Uma estratégia que recoloca a Alemanha no epicentro da luta pela hegemonia dentro de toda a

Europa, ofusca o papel da França e desafia o “americanismo” da Grã-Bretanha.

Por outro lado, com relação à Rússia, é importante lembrar que não houve um acordo de paz — depois do fim da URSS e da Guerra Fria — que definisse claramente as suas perdas e reparações. De fato, o território soviético não foi atacado, seu exército não foi destruído, e seus governantes não foram excluídos ou punidos. Mas a despeito disto, durante toda a década de 90, os Estados Unidos e a União Européia, junto com a OTAN, incentivaram a autonomia dos países da antiga zona de influência soviética e promoveram ativamente o desmembramento do próprio território russo — começando pela Letônia, Estônia e Lituânia, e seguindo pela Ucrânia, a Bielorrússia, os Bálcãs, o Cáucaso e os países da Ásia Central. Em 1890, o Império Russo, construído por Pedro o Grande e Catarina II, no século XVIII, tinha 22.400.000 Km<sup>2</sup> e 130 milhões de habitantes, era o segundo maior império territorial contínuo da história da humanidade e uma das cinco maiores potências da Europa. No século XX, durante o período soviético, o território russo se manteve do mesmo tamanho, a sua população chegou aos 300 milhões de habitantes e a URSS se transformou na segunda maior potência militar e econômica do mundo. Hoje, a Rússia tem 17.075.200 Km<sup>2</sup> e apenas 152 milhões de habitantes, ou seja, na década de 1990 a Rússia perdeu cerca de 5.000.000 de Km<sup>2</sup> e aproximadamente 140 milhões de habitantes. Mas apesar disto, a Rússia ainda mantém seu arsenal atômico, junto com a decisão cada vez mais explícita de retomar seu lugar e sua importância dentro do continente eurasiático. Do outro lado do tabuleiro, desde 1991, os Estados Unidos e a União Européia tutelaram a desmontagem do “território soviético” e lideraram a expansão da OTAN, na Europa Central. Esta ofensiva estratégica da OTAN e da União Européia e a sua intervenção conjunta nos Bálcãs foram uma humilhação para os russos. Ela provocou uma reação imediata e defensiva que começou com o governo de Vladimir Putin, em 2000, e seguiu nos anos seguintes com a recentralização do poder do estado e da economia russa, com a retomada do seu complexo militar-industrial, com a nacionalização seus recursos energéticos e com a definição de uma nova doutrina estratégica do estado russo que autoriza o uso de armamento nuclear, em caso de um ataque — ainda que convencional — à Rússia.

Nos próximos anos, não é impossível que Alemanha e Rússia busquem uma aproximação mais estreita, uma vez que a Rússia é a maior fornecedora de energia da Alemanha e de toda a Europa, além de ser a segunda maior potência atômica do mundo. E a Alemanha tem condições de fornecer à Rússia a tecnologia e o capital de que necessita para recuperar o dinamismo econômico indispensável à uma grande potência. Esta aproximação afetará radicalmente o futuro da União Européia e de suas relações com os Estados Unidos, e não é improvável que traga de volta a competição geopolítica dos estados europeus que foram os fundadores do atual sistema mundial. Mas o movimento decisivo ainda está nas mãos dos EUA que seguirá sendo o pivot militar da Europa, por muito tempo. E existem pelo menos duas grandes alternativas no horizonte estratégico do poder imperial americano, tendo presente que os EUA já controlam as forças da OTAN, e os arsenais atômicos da Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Turquia. A primeira alternativa, é manter a estratégia clássica, definida por Alfred Mackinder, no final do século XIX. A mesma estratégia que foi seguida pela Grã-Bretanha, durante o século XIX, e foi mantida pelos EUA, depois do fim da II Guerra Mundial: cercar a Rússia e impedir de todas as maneiras a sua aproximação da Alemanha. Esta foi de novo a opção dos EUA, depois do fim da Guerra Fria, com a incorporação militar da Europa Central à OTAN, e o estabelecimento de bases militares americanas nos territórios da Ásia Central, como forma de apoio às guerras do Iraque e do Afeganistão. Mas existe a possibilidade de uma segunda alternativa, mais inovadora e ousada, que poderia redesenhar o mapa geopolítico da Europa e do mundo, com efeitos imediatos sobre a geopolítica da Ásia Central e do Oriente Médio. Neste caso, os EUA promoverão um acordo de médio prazo de “pacificação” da fronteira russa, junto com uma acomodação negociada com o Irã, envolvendo o apoio da Rússia e a simpatia implícita da Alemanha. Sendo assim, a Rússia daria uma contribuição decisiva para a estabilização da Ásia Central, e do Oriente Médio. Neste caso, através de uma negociação envolvendo o Irã e a Turquia, com vistas à construção de um novo equilíbrio de poder regional. Em troca disto, a Rússia teria o apoio norte-americano para retomar sua “zona de influência”, e reconstruir sua hegemonia nos territórios perdidos, depois da Guerra Fria. Desde que fosse sem o uso das armas, e pelo caminho do mercado e das pressões diplomáticas, como lhe foi permitido e aconteceu com a Alemanha e o Japão, a partir da década de

1950. Esta aliança estratégica com a Rússia ajudaria a bloquear a expansão chinesa, e envolveria o apoio econômico americano ao desenvolvimento do capitalismo russo, com vistas à sua superação do seu viés atual, de natureza “primário-exportadora”.

2. No leste e sudeste asiático, o sistema de estados e economias nacionais, lembra, cada vez mais, o velho modelo europeu de acumulação de poder e riqueza, que está na origem do atual sistema mundial. É a zona de maior dinamismo econômico, dentro do sistema mundial, e, ao mesmo tempo, é onde está em curso a competição mais intensa e explícita, pela hegemonia regional, envolvendo suas velhas potências imperiais, a China, o Japão e a Coreia, mas também a Rússia, e os Estados Unidos. Até os anos 30, o Japão foi o aliado principal da Grã Bretanha na região, e depois, também, dos Estados Unidos até a invasão japonesa da China, em 1938. Durante a 2ª. Guerra Mundial, os Estados Unidos se opuseram à invasão japonesa e se aproximaram da China, patrocinando sua participação na reunião tripartite de Moscou, em que foi convocada a Conferência de São Francisco, e depois patrocinaram a inclusão da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com o começo da Guerra Fria, e com a vitória da Revolução Chinesa, seguida pelas Guerras da Coreia e do Vietnã, o Japão foi “reabilitado” e foi transformado em “protetorado militar” dos Estados Unidos, com uma posição econômica muito importante, dentro da hegemonia americana no sudeste asiático. Mas, a partir da década de 70, a mudança da estratégia internacional dos Estados Unidos e sua reaproximação da China, alteraram essa arquitetura regional montada depois da 2ª. Grande Guerra. Hoje não há dúvida que a grande novidade geopolítica do Leste e Sudeste Asiático, é um produto direto da expansão econômica da China, e da sua disposição crescente de lutar pela hegemonia política e militar regional. Do ponto de vista geopolítico, o mais provável — até 2030 — é que a China se restrinja à luta pela hegemonia no sudeste asiático, e à sua região próxima do Pacífico, mantendo-se fiel à sua estratégia atual de não provocar nem aceitar nenhum tipo de confronto fora de sua “zona de influência” Mas se a China seguir o caminho passado de todas as Grandes Potências do sistema interestatal capitalista, o mais provável é que tenha que combinar — em algum momento, depois disto — a sua nova centralidade econômica mundial com algum tipo de expansão política e militar para fora da sua própria região imediata. A China tem uma posição geopolítica

desfavorável, com um território interior amplo e cercado, e uma fronteira marítima muito extensa, não contando ainda com um poder naval capaz de se impor ao controle norte-americano do Pacífico Sul. Sem poder naval, a China não irá muito longe. E tomarão muitos anos ainda para que a China venha a ter uma capacidade naval em condições de ameaçar o controle marítimo global da Marinha norte-americana. O próprio Japão tem uma capacidade naval maior do que a China. E com certeza, os EUA deverão incentivar o aumento do poder militar do Japão e da Coréia, com vistas a um equilíbrio de poder regional, que contenha a China dentro de sua própria região.

3. Se os EUA refizerem suas relações com a Rússia, como já dissemos, estarão promovendo também uma mudança no equilíbrio de poder, no Oriente Médio e na Ásia Central, onde se situam os principais conflitos e as principais dificuldades americanas, neste início do Século XXI. Para começar, terão que reconhecer o papel central do Irã como a potencia militar com capacidade de condicionar os desdobramentos políticos e geopolíticos do Golfo Pérsico, da Palestina e também do Afeganistão e Paquistão. Com ou sem o domínio da tecnologia atômica e a posse de um modesto arsenal nuclear. Este reconhecimento americano envolverá um realinhamento de suas alianças tradicionais na região, em particular com Israel e Arábia Saudita. Israel tem capacidade de sobrevivência autônoma, e a dinastia Saudita não é absolutamente indispensável para a presença regional do EUA. Neste redesenho de forças, a Turquia deve ocupar um papel cada vez mais importante, constituindo-se numa peça essencial do equilíbrio de poder que será promovido pelos norte-americanos. O Iraque deverá perder importância e ficará sob uma influência estabilizadora do Irã, e o mesmo deve acontecer com o Líbano. No curto prazo a mudança mais difícil de administrar será mesmo, entre o próprio Irã e a Arábia Saudita, porque o confronto Irã versus Israel deve ficar mais distante, na medida em que os EUA reconheçam a importância e estabeleçam uma forma de acomodação com o governo iraniano que busca a hegemonia regional, mas não tem traços nem tradição de expansionismo territorial. Com relação à Ásia Central, a possibilidade de um grande acordo entre os EUA e a Rússia, deve facilitar a retomada de posições regionais por parte dos russos e deve facilitar a saída americana e a neutralização do Afeganistão. Sem que os EUA desfaçam seu apoio simultâneo ao Paquistão e à Índia, como forma de neutralizar e de estabilizar o



sul da Ásia, mantendo a Índia ocupada com a sua própria região e com a ameaça do Paquistão e da China.

4. Durante a década de 90, generalizou-se a convicção de que a África seria um continente “inviável” e marginal dentro do processo vitorioso da globalização econômica. Tratava-se de um continente que não interessaria às Grandes Potências, nem às suas corporações e bancos privados. Mas a África não é tão simples nem homogênea, com seus 53 estados, 5 grandes regiões, e seus quase 800 milhões de habitantes. Um mosaico gigantesco e fragmentado de estados, onde não existe um verdadeiro sistema estatal competitivo, nem tampouco se pode falar de uma economia regional integrada. De fato, o atual sistema estatal africano foi criado pelas potências coloniais européias e só se manteve “integrado”, até 1991, graças à Guerra Fria e a sua disputa bipolar, que atingiu a África Setentrional, depois da crise do Canal de Suez em 1956; e a África Central, depois do início da luta pela independência do Congo, na década de 60; e finalmente, a África Austral, depois da independência de Angola e Moçambique, em 1975. Depois da Guerra Fria, e depois do fracasso da intervenção dos Estados Unidos na Somália, em 1993, os EUA redefiniram sua estratégia para o continente negro: propondo como objetivo central, o crescimento econômico, através dos mercados, da globalização e da democracia. Poucos anos depois, durante o primeiro governo republicano de George Bush (filho), os Estados Unidos participaram de várias negociações e forças de paz, e se envolveram no controle dos processos eleitorais das novas democracias, da Libéria, de Serra Leoa, do Congo, do Burundi e do Sudão. Mas de fato, a preocupação dos Estados Unidos com a África se restringiu até o fim da primeira década do século XXI, quase exclusivamente, à disputa das regiões petrolíferas e ao controle e repressão das forças islâmicas e dos grupos terroristas do Chifre da África. Mas a tendência, nas próximas duas décadas, é uma mudança do comportamento americano, e uma tentativa de retorno dos europeus, na medida em que a África se transforme — uma vez mais — no epicentro da nova “corrida imperialista que já está em curso e que deverá se aprofundar ainda mais, até 2030.” Neste período, não é improvável que as velhas e novas potências do sistema mundial, envolvidas na disputa pelos recursos estratégicos da África, voltem a pensar na possibilidade de conquista e dominação colonial de alguns dos atuais países africanos que foram criados pelos próprios colonialistas europeus.

## 6 | AMÉRICA DO SUL: UMA REGIÃO MUITO PARTICULAR

Durante o século XIX, as guerras e as disputas políticas e territoriais entre os grupos de poder que se consolidaram durante o período colonial, e entre os novos estados que se formaram durante a primeira metade do século XIX, produziram — em algumas regiões da América do Sul — os mesmos efeitos tendenciais das guerras de centralização do poder e de formação dos estados e economias nacionais europeias. E mesmo reconhecendo a existência de relações de estreita dependência estratégica e econômica, com relação à Inglaterra e aos EUA, durante os séculos XIX e XX, respectivamente, não se pode desconhecer ou diminuir o papel decisivo que tiveram no desenvolvimento político e econômico desses países, as suas estratégias de poder internas, e as suas lutas pelo controle hegemônico de algumas regiões do continente, em particular no caso do Cone Sul. Mesmo assim há que reconhecer que os estados sul-americanos não ocuparam — até hoje — uma posição importante nas grandes disputas geopolíticas globais. No século XIX, a América do Sul foi uma zona tutelada militarmente pela Inglaterra e foi ao mesmo tempo, uma zona de experimentação do imperialismo britânico do “livre comércio”. Já no século XIX, quase todos os países sul-americanos, com exceção da Argentina, durante o período peronista, alinharam ao lado dos Estados Unidos, na Segunda Guerra, e durante a Guerra Fria. E até a década de 70, apoiaram de forma mais ou menos coerente, as políticas desenvolvimentistas patrocinadas pelos Estados Unidos. Nos anos 60, entretanto, depois da vitória da Revolução Cubana, os Estados Unidos mudaram sua política no continente e passaram a apoiar os golpes e governos militares que se reproduziram através de quase toda a América do Sul. E após a derrubada do presidente chileno, Salvador Allende, em 1973, passaram a incentivar um novo tipo de regime autoritário, conservador e partidário das políticas econômicas ultraliberais patrocinadas em todo o mundo, pelas duas grandes potências anglo-saxônicas. O Brasil foi o último país sul-americano a aderir à nova hegemonia ideológica neoliberal, depois sua redemocratização, e depois que seu projeto desenvolvimentista foi implodido pela política externa e pela política econômica internacional dos Estados Unidos da América.

Na década seguinte, quase todos os governos do continente se alinharam com os EUA no projeto de “globalização liberal” e das políticas do chamado “Consenso de Washington” que produziram sucessivas crises cambiais, como no caso do México, em 1994, da Argentina, em 1999 e do Brasil, em 2001, levando ao esgotamento e abandono progressivo do Consenso. Mas depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 a política externa norte-americana mudou de rumo, relegando ao segundo plano as questões econômicas e priorizando o combate global ao terrorismo. Mesmo sem grande entusiasmo, o governo Bush ainda seguiu patrocinando o projeto da ALCA de integração econômica continental, proposto na década de 90, pela Administração Clinton. Mas a resistência sul-americana, e em particular, a oposição do Brasil e da Argentina após 2002, esvaziaram e logo engavetaram a proposta norte-americana

em 2005. Então os EUA desistiram do seu projeto de mercado comum e passaram a negociar tratados comerciais bilaterais com alguns países do continente. De tal forma que, depois do fracasso das políticas neoliberais do Consenso de Washington, do abandono do projeto da ALCA e da desastrosa intervenção norte-americana a favor do golpe militar da Venezuela, em 2003, os Estados Unidos mudaram sua posição no que se referia aos assuntos continentais. Eles mantiveram sua supremacia militar e sua importância econômica para toda a América do Sul, mas perderam sua liderança ideológica no continente e adotaram, a partir daí, uma posição mais imperial e distante dos assuntos regionais, que se manteve até quase o fim da década. No mesmo período, a maioria dos governos sul-americanos fizeram um “giro à esquerda” e foram bafejados pela bonança da economia mundial, até a crise de 2008.

No início da segunda década do Século XXI, é possível identificar duas grandes transformações geopolíticas e econômicas, que deverão se aprofundar até 2030: I) a crescente projeção da liderança diplomática e econômica do Brasil, dentro da América do Sul; e II) o aumento exponencial da importância da China para o funcionamento e o crescimento da economia regional.

## 6.1 | A Liderança Política e Econômica do Brasil

O Brasil controla atualmente metade da população e do produto sul-americano, é hoje o player regional mais importante no tabuleiro geopolítico da América do Sul e vem tendo uma presença cada vez mais afirmativa, mesmo na América Central e no Caribe. O Brasil aceitou o comando da “missão de paz” das Nações Unidas no Haiti, tomou uma posição decidida a favor da reintegração de Cuba na comunidade americana e tem defendido, em todos os foros internacionais, o fim do bloqueio econômico a Cuba. Ao mesmo tempo, tem exercido uma razoável influência ideológica sobre alguns governos de esquerda da América Central e tomou uma posição rápida e dura frente ao golpe de estado militar de Honduras, em junho de 2009, e na tensão com os Estados Unidos, com respeito à coordenação da ajuda ao Haiti, no terremoto de Porto Príncipe, no início de 2010.

Mas apesar do seu maior ativismo diplomático, o Brasil ainda não tem possibilidade de competir ou questionar o poder americano, no seu “mar interior caribenho”. Na América do Sul, entretanto, o Brasil tem demonstrado vontade e decisão de defender seus interesses e o seu próprio projeto de segurança e de integração econômica do continente. Com a expansão do MERCOSUL, a criação da UNASUL e do Conselho Sul-Americano de Defesa, o Brasil contribuiu para o engavetamento do projeto da ALCA e reduziu a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e da Junta Interamericana de Defesa, que contam com o aval dos Estados Unidos. Além disto, o Brasil teve uma participação ativa e pacificadora nos conflitos entre Equador e Colômbia e entre Colômbia e Venezuela, e fez uma intervenção discreta

e eficiente para impedir que o conflito interno da Bolívia se transformasse numa guerra de secessão territorial na sua própria fronteira e bem no coração da América do Sul.

Em setembro de 2009, o Brasil assinou um acordo estratégico militar com a França, que deverá alterar a relação do Brasil com os EUA e transformar o país — em alguns anos mais — na maior potência naval da América do Sul, com capacidade simultânea de construir submarinos convencionais e atômicos e de produzir os seus próprios caças bombardeiros. Esta decisão não caracteriza uma corrida armamentista entre o Brasil e seus vizinhos do continente, nem muito menos com os EUA, mas sinaliza uma mudança da posição internacional brasileira e uma decisão brasileira de aumentar sua capacidade político-militar de “veto”, dentro da América do Sul, com relação às posições norte-americanas.. Neste mesmo período, a Venezuela e a Argentina também assinaram acordos militares e financeiros com a Rússia e o Chile e a Colômbia mantiveram seus gastos militares, que são relativamente, os mais altos do continente (cerca de 3,4% e 4% do PIB doméstico, respectivamente). Mas apesar das novas compras e dos novos armamentos, nenhum dos países sul-americanos tem ou adquiriu capacidade de projetar seu poder militar muito além de suas próprias fronteiras.

Pelo lado econômico, o diferencial entre o Brasil e o resto do continente também está crescendo e deve ficar ainda maior, depois da crise econômica de 2008. Em 2001, o produto interno brasileiro foi de 554.441 milhões de dólares, a preços constantes, segundo o “*World Economic Outlook*,” do FMI, e era inferior a soma do produto dos demais países sul-americanos, de cerca de U\$ 642 milhões, segundo o FMI. Oito anos depois, esta relação mudou radicalmente: o PIB brasileiro cresceu e alcançou a casa dos 1.729.000 milhões de dólares, a preços constantes, mais do que o dobro da soma do produto de todos os demais países sul-americanos, que chegou a cerca de 1.350 milhões de dólares. Neste mesmo período, a economia brasileira obteve superávits comerciais expressivos e crescentes com todos os países da região (com exceção da Bolívia) e houve aumento dos investimentos privados que vem progredindo de forma constante, em quase toda a região. Basta acompanhar a carteira do BNDES de apoio aos investimentos privados brasileiros na América do Sul, que está em U\$ 15,6 bilhões em 2009, sendo que tinha uma média bianual de U\$ 550 milhões até 2004, para U\$ 855 milhões em 2005 e 2006, e para U\$ 4.174 bilhões em 2007 e 2008. Paralelamente, os governos brasileiro e argentino firmaram acordo para um crédito de swap, no valor de US\$ 3,5 bilhões, nos moldes do que foi oferecido pelo FED, durante a crise de 2008. Pelo novo acordo, se a Argentina ou o Brasil utilizarem os recursos ou parte deles, pagará o equivalente à taxa de juros básica de cada um dos dois países. Esta iniciativa se inscreve numa estratégia maior do governo brasileiro, que se propõe a oferecer nos próximos anos o mesmo mecanismo de apoio e compensação, para o Paraguai, Uruguai e Bolívia. Entretanto, por mais rápida que tenha sido a reversão da crise de 2008, ela expandiu as assimetrias econômicas regionais e contribuiu para o surgimento de novas divergências e conflitos entre os governos regionais, o que coloca no horizonte brasileiro problemas e desafios, muitos

deles ainda desconhecidos, porque resultam da própria importância e do peso real que o Brasil adquiriu na última década dentro da América do Sul.

## 6.2 | O Aumento da Importância Econômica da China

No caso da China, a evolução das variáveis econômicas é ainda mais impressionante, porque incluem os dados referentes à penetração chinesa nos próprios mercados brasileiros. Neste início do século XXI, tanto na América do Sul como na África, a entrada da China tem sido um fator decisivo na “desestabilização” da “antiga ordem” econômica destas regiões e uma componente essencial da intensificação da competição econômica imperialista nestas duas regiões. Entre 2003 e 2008, a China mais que dobrou sua participação nas importações realizadas pelos países sul-americanos, aumentando de 5,38% para 12,07%, e o valor bruto subiu mais de 700%, passando de U\$6,5 bilhões para U\$ 54,6 bilhões de dólares. Para que se tenha uma idéia comparativa, neste mesmo período, as exportações brasileiras para a América do Sul cresceram 282,8%, e a participação destes mercados nas exportações brasileiras, passou de 13,8% para 19,6%, e em valores absolutos, de U\$ 10.140 bilhões, para U\$ 38.823 bilhões de dólares. No caso dos mercados argentinos, a participação brasileira recuou de 42% para 31,5%, enquanto que a participação chinesa subiu de 21,5% para 30,5%, durante a crise econômica recente. O mesmo aconteceu na Venezuela, onde a participação chinesa subiu de 4,4%, em 2008, para 11,5%, nos quatro primeiros meses de 2009. A parcela chinesa também aumentou pelo lado dos investimentos, e hoje a América Latina, como um todo, recebe 18% dos recursos do país asiático, perdendo apenas para a Ásia, para onde vão 63% do investimento externo chinês. Só entre janeiro e abril de 2009, o Banco Central do Brasil registrou uma entrada de capitais chineses no valor de U\$ 66,1 milhões de dólares, 72% a mais de tudo o que a China investiu no Brasil, durante todo o ano de 2008.<sup>7</sup> Só em 2009, o fundo soberano do governo chinês realizou um investimento em papéis da companhia Vale do Rio Doce, uma das maiores aplicações realizadas por Pequim em Bolas de Valores, nos Estados Unidos. E já no ano seguinte, em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos e se tornou o maior parceiro comercial do Brasil. No mesmo ano de 2009, o Banco do Desenvolvimento da China anunciou um financiamento de U\$ 10 bilhões para a Petrobras, e os Bancos Centrais dos dois países negociaram um primeiro swap cambial similar ao que a China já havia criado com a Argentina, no valor de 10.200 bilhões de dólares, para serem utilizados em caso de falta de liquidez ou perda de reservas internacionais. A China assinou também um acordo de U\$ 7.5 bilhões com a Venezuela para a criação de

<sup>7</sup> Fontes de dados: Planilha Dados capitais EUA – Depto do Tesouro dos EUA <http://www.treas.gov/tic/> Planilha FDI – Bureau of Economic analysis do Depto de Comércio dos EUA <http://www.bea.gov/international/di1fdibal.htm> Dados de comércio da UNCOMTRADE – United Nations Commodity Trade Statistics Database. Dados de comércio vieram da UNCOMTRADE – United Nations Commodity Trade Statistics Database Global Financial Stability Report. International Monetary Fund, October 2009, <http://WWW.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/text.pdf> Informações econômicas dos jornais O Valor Econômico e Financial Times.



uma *joint venture* visando à construção de uma ferrovia conectando regiões agrárias e petroleiras dentro da Venezuela. De tal maneira que no final da primeira década, o mapa dos investimentos chineses na América Latina, a grosso modo é: no Uruguai, produzem automóveis; no Peru e Venezuela financiam obras de infraestrutura ; no Chile, financiam a pesca; na Colômbia, pretendem se associar na construção de um oleoduto de grandes proporções. O principal interesse dos chineses na América do Sul segue sendo os recursos naturais e minerais, mas sua participação nas licitações dos governos locais vem crescendo de forma agressiva e o cenário para os próximos anos promete uma sobre oferta de produtos e capitais chineses, que deve derrubar barreiras e constituir-se num imenso desafio competitivo para os capitais norte-americanos e brasileiros. Mas é importante destacar que neste período não houve nenhum sinal, nem há a menor perspectiva, de que a China queira se envolver no jogo geopolítico sul- americano, na próxima década.

Por outro lado é possível identificar, no período mais recente, duas mudanças que ainda não se consolidaram plenamente, mas deverão pesar decisivamente nas escolhas e decisões que o Brasil e a América do Sul façam, neste início da segunda década do século: I) a volta do ativismo diplomático e militar dos Estados Unidos, dentro da região; e II) a desaceleração do projeto de integração regional, depois da crise de 2008.

### 6.3 | O Novo Ativismo Militar dos Estados Unidos

Já no final do governo de George Bush, os Estados Unidos mudaram sua posição, diminuindo se grau de envolvimento político com os assuntos e países sul-americanos e aumentando o volume da sua presença. Inscreve-se nesta nova perspectiva americana, sua decisão de reativar a IVª Frota Naval responsável pelo controle marítimo do Atlântico Sul. E logo em seguida, a assinatura do acordo militar com a Colômbia que deu acesso aos norte-americanos a sete bases aéreas e navais, dentro do território colombiano, enfraquecendo os planos de defesa conjunta e autônoma do continente, liderados pelo Brasil. Com relação à América Central e ao Caribe, a posição americana foi e sempre é mais incisiva e excludente. Em última instância, sua posição segue sendo a mesma das últimas décadas, tal como foi definida por Nicholas Spykman — o geopolítico norte-americano — na década de 40, antes mesmo que terminasse a II Guerra Mundial e começasse a bipolaridade da Guerra Fria. Segundo Spykman: “a América Mediterrânea é uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos se trata de um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos. O quem significa que o México, a Colômbia e a Venezuela ficarão sempre numa posição de dependência absoluta dos Estados Unidos”<sup>8</sup>. Esta visão geopolítica dos EUA, explica a permanência até hoje das

8 N. Spykman, “America’s Strategy in World Politics”, New York: Harcourt, Brace and Company, 1942, p:60).



suas 13 bases militares localizadas em Cuba, Porto Rico, Aruba, Curaçao, El Salvador, Honduras, Costa Rica e Panamá, e agora de suas novas bases localizadas no território colombiano. A reafirmação desta posição norte-americana, com relação à América Central e ao Caribe, explica a extensão militar da intervenção norte-americana no caso do terremoto de Porto Príncipe, no Haiti, e não autoriza grandes ilusões com relação às negociações em curso entre EUA e Cuba, sobre o bloqueio econômico da ilha. Do ponto de vista americano, Cuba pertence à sua “zona de segurança”, porém o país acabou se transformando num símbolo de resistência que é intolerável para os seus vizinhos do norte. Por sua vez, Cuba não tem como abrir mão do poder que acumulou a partir de sua posição defensiva e de sua resistência vitoriosa. A hipótese de uma “saída chinesa” para Cuba é impossível, porque se trata de um país pequeno, com baixa densidade demográfica e com uma economia que não dispõe da massa crítica indispensável para uma relação complementar e competitiva com os norte-americanos. Por isto, o mais provável é que os Estados Unidos mantenham seu objetivo de “enquadrar” Cuba e fragilizar o seu núcleo duro de poder e que Cuba se mantenha na defensiva, prolongando indefinidamente as negociações e mantendo o problema cubano como uma pedra no meio do caminho entre os Estados Unidos e toda a América Latina. Com relação à América do sul, entretanto, a reativação da IVª Frota Naval dos EUA, em julho de 2008, inscreve-se dentro de um linha mais realista e imperial realista de definição militar das “zonas de influencia” de interesse norte-americano, mesmo na ausência de liderança ou hegemonia político-ideológica, por parte dos Estados Unidos. Num primeiro momento, as autoridades americanas justificaram a reativação da sua IVª Frota — criada em 1943, e desmantelada em 1950 — como uma simples decisão “administrativa”, tomada com objetivos “pacíficos, humanitários e ecológicos”. Mas num segundo momento, o almirante Gary Roughead, chefe de Operações Navais da Marinha Americana redefiniu o objetivo da nova Frota como sendo “proteger os mares da região, daqueles que ameaçam o fluxo livre do comércio internacional”, ao mesmo tempo em que advertia, que “ninguém deveria se enganar: porque esta frota estará pronta para qualquer operação, a qualquer hora e em qualquer lugar, num máximo de 24 a 48 horas”. E o mesmo aconteceu com a justificativa para as novas bases militares em território colombiano. Também neste caso, os argumentos foram humanitários ou ligados aos conflitos internos locais. Mas de fato, o novo poder aéreo instalado na Colômbia tem capacidade real de se projetar sobre a Amazônia e sobre quase todo o território sul-americano, completando o cerco de proteção naval e aérea do continente, por parte do poder militar norte-americano.

#### **6.4 | A Nova Desaceleração do Projeto de Integração Sul-Americana**

Conforme visto, a vitória das forças de esquerda e o crescimento generalizado das economias regionais — entre 2001 e 2008 — estimularam e fortaleceram os projetos de integração da América do Sul, em particular o Mercosul, liderado pelo Brasil e Argentina, e a ALBA, liderada pela Venezuela. Com a crise de

2008 este cenário mudou. Num primeiro momento, devido às limitações fiscais, e à dificuldade de financiar os projetos econômicos e sociais, nacionais e continentais que haviam sido concebidos na fase anterior. Mas a América do Sul saiu rapidamente da crise e retomou o caminho do crescimento, em grande medida, graças à demanda chinesa que manteve os altos preços das commodities sul-americanas. Mas esta retomada aprofundou, de forma paradoxal, algumas antigas dificuldades objetivas do projeto sul-americano, em particular: I) o fato de que as economias sul-americanas sejam quase todas economias primário-exportadoras e pouco integradas entre si; II) a existência de grandes assimetrias e desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país, e da região como um todo; III) a falta de uma infraestrutura continental eficiente; IV) e finalmente, a falta de objetivos regionais permanentes, capaz de unificar a visão estratégica do continente.

## 7 | POSSIBILIDADES E ESCOLHAS DA AMÉRICA DO SUL E DO BRASIL

O projeto de integração sul-americana nunca foi uma política de Estado, mantendo-se como um sonho sazonal, que se fortalece ou enfraquece dependendo das flutuações da economia mundial e das mudanças de governo dentro da própria América do Sul. Novamente, o projeto de integração sul-americano está enfrentando um ciclo de baixa, aumentando a polarização ideológica e política entre as forças políticas internas que defendem idéias e políticas cada vez mais desenvolvimentistas e nacionalistas e as forças conservadoras e neoliberais encontram-se cada vez mais alinhadas com os Estados Unidos, e com suas políticas e projetos liberais. Assim mesmo, é possível identificar as alternativas fundamentais que deverão ser enfrentadas pelos novos governantes responsáveis pelos destinos do continente, nas próximas duas décadas. Em primeiro lugar, do ponto de vista econômico, o mais provável é que a América do Sul se mantenha na sua condição tradicional de periferia econômica exportadora, mesmo ampliando e diversificando seus mercados, na direção da Ásia e da China. Mas existe também a possibilidade de que os governos regionais consigam manter sua decisão atual de construir uma nova infraestrutura de comunicações e uma nova estrutura produtiva integrada, dentro do espaço econômico sul-americano, em particular no eixo Brasil-Argentina. Isto supõe uma decisão de estado e uma capacidade de manter em pé o projeto integracionista, independente dos conflitos e divergências locais e das próprias mudanças futuras de governo. Como pré-requisito, é preciso levar a frente à integração da infraestrutura física energética do continente e desenvolver cada vez mais o seu mercado interno, com a redução da sua dependência macroeconômica às flutuações dos mercados compradores e dos preços internacionais. Neste ponto, não existe meio termo: os países dependentes da exportação de produtos primários, mesmo no caso do petróleo, serão sempre países periféricos, incapazes de comandar sua própria política econômica e incapaz de comandar sua participação soberana

na economia mundial. Em segundo lugar, do ponto de vista político, da segurança e da defesa continental, existe a possibilidade de que a América do Sul se mantenha sob a sua tradicional proteção norte-americana. Mas existe também a possibilidade da construção sul-americana de um caminho autônomo. Neste caso, a região deverá construir um sistema de segurança e defesa coletiva regional, em que todos os países sul-americanos participem na condição de aliados estratégicos. A história ensina que o processo expansivo dos Estados Unidos, (como de todas as grandes potências anteriores) não tem limites, e neste processo não existe lugar para a “neutralidade”. Os que se consideram “neutros” são sempre países irrelevantes ou que acabam sucumbindo. Por isto, o que resta é uma disjuntiva implacável: de um lado, a possibilidade do alinhamento ou submissão às potências expansivas, e do outro, a necessidade de fortalecer-se como país ou como grupo de países aliados, capazes de dizer “não”, quando for necessário, e capazes de defender-se, quando for inevitável.

De qualquer maneira, o futuro da América do Sul será cada vez mais dependente das escolhas e decisões tomadas pelo Brasil. Em primeiro lugar, este país terá que decidir sobre a sua própria estratégia econômica nacional porque se for pelos “caminhos do mercado” o Brasil se transformará, inevitavelmente, numa economia exportadora de alta intensidade, de petróleo, alimentos e commodities, uma espécie de “periferia de luxo” dos grandes potências compradoras do mundo, como foram no seu devido tempo, a Austrália e Argentina, ou o Canadá, mesmo depois de industrializado. E se isto acontecer, o Brasil estará condenando o resto da América do Sul à sua condição histórica secular, de periferia “primário-exportadora” da economia mundial. Mas o Brasil tem hoje capacidade e possibilidade de construir um caminho totalmente novo dentro da América do Sul, similar ao da própria economia norte-americana, combinando indústrias de alto valor agregado, com a produção de alimentos e commodities de alta produtividade, sendo ao mesmo tempo, auto-suficiente do ponto de vista energético. Entretanto, esta não é uma escolha puramente técnica ou econômica, ela supõe uma decisão preliminar, de natureza política e estratégica, sobre os objetivos do estado e da inserção internacional do Brasil. E neste caso, existem duas alternativas para o Brasil: manter-se como sócio preferencial dos Estados Unidos, na administração da sua hegemonia continental, como é o caso do Canadá, ou lutar para aumentar sua capacidade de decisão estratégica autônoma, no campo da economia e da sua própria segurança, através de uma política hábil e determinada de complementaridade e competitividade crescente com os Estados Unidos, envolvendo também as demais potências do sistema mundial, no fortalecimento da sua relação de liderança e solidariedade com os países da América do Sul. Para isto, o Brasil terá que desenvolver instrumentos e competências para poder atuar simultaneamente no tabuleiro regional, e também em outros espaços transversais de articulação de interesses e alianças, como é o caso, por exemplo, do grupo das “potências continentais”, que analisaremos no nosso próximo ponto. O que é absolutamente certo é que as escolhas brasileiras serão decisivas para o futuro da América do Sul.

## 8 | ALIANÇAS DO BRASIL FORA DA AMÉRICA DO SUL

Por imposição geográfica, histórica e constitucional, a prioridade número um da política externa brasileira sempre foi a América do Sul, durante o Império, e desde o início da República. Entretanto, as dimensões naturais do país, somadas à projeção global do seu crescimento econômico e à eficácia da sua política externa, na primeira década do século XX, projetaram a presença e a importância brasileira para fora das fronteiras continentais. E hoje, já é impossível discutir a inserção internacional do Brasil sem inserir seus objetivos e compromissos sul-americanos, numa perspectiva de expansão global dos seus interesses. O país está se aproximando e estabelecendo alianças com alguns outros Estados para propor mudanças das instituições e das regras de gestão da ordem mundial, que se consolidou depois do fim da Guerra Fria. Deste ponto de vista, se destacam alguns países pelo seu dinamismo econômico e pelo ativismo de suas políticas externas. E o próprio governo brasileiro tem trabalhado com uma estratégia que privilegia, em várias questões da agenda internacional, as relações e alianças possíveis, cruzadas e transitórias, com as outras “potências continentais”, além dos Estados Unidos: como é o caso da China, Índia, na Ásia, e da África do Sul, na África Negra e no Atlântico Sul..

Na geopolítica das nações, não há lugar para alianças baseadas apenas em médias estatísticas, semelhanças sociológicas ou analogias históricas. E as coincidências ideológicas só operam com eficácia, quando coincidem com as necessidades dos países, do ponto de vista do seu desenvolvimento e de sua segurança. Deste modo, a formação de um espaço econômico com grandes fluxos comerciais e financeiros, entre a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul, é um fato novo, e pode vir a ser a base material de algumas parcerias setoriais, e localizadas, entre todos ou alguns destes quatro países. Mas é muito pouco provável que, este simples nexos econômico, sustente ou justifique uma aliança estratégica entre eles, de tipo geopolítico, e de longo prazo. Por isto, a construção de uma agenda comum entre China, Índia, Brasil e África do Sul, deve partir do reconhecimento das diferenças existentes entre suas distintas inserções e interesses, dentro do sistema mundial. São quatro países que ocupam posição de destaque nas suas respectivas regiões, devido ao tamanho de seu território, de sua população e de sua economia. Mas esta semelhança esconde diferenças muito grandes de interesses, de perspectivas estratégicas e de capacidade de implementação autônoma de decisões, no campo internacional.

### 8.1 | China e Índia

Ao contrário do Brasil e da África do Sul, a China e a Índia possuem civilizações milenares e um terço da população mundial. Mas mais importante do que isto, é o fato de que esses dois gigantes asiáticos possuem entre si 3.200 quilômetros

de fronteira comum, além das fronteiras que ambos têm com o Paquistão, com o Nepal, com o Butão e com Mianmá. Além disto, China e Índia possuem territórios em disputa, guerrearam entre si nas últimas décadas, e são potências atômicas. Dentro deste xadrez geopolítico, os indianos consideram que as relações amistosas da China com o Paquistão, com Bangladesh e com o Sri Lanka, fazem parte de uma estratégia chinesa de “cerco” da Índia e de expansão chinesa no Sul da Ásia, a “zona de influência” imediata dos indianos. Por sua vez, os chineses consideram que a aproximação recente entre os Estados Unidos e a Índia, e a sua nova parceira estratégica e atômica, fazem parte de uma estratégia de “cerco” da China. Tudo isto, anuncia para as próximas duas décadas, a consolidação e ampliação de uma relação muito próxima da competição territorial e bélica, em torno da supremacia no Sul e no Sudeste da Ásia, envolvendo Estados Unidos, China e Índia. Além disto, China e Índia também competem, neste momento, na Ásia Central, no Oriente Médio e na África, na luta para assegurar sua “segurança energética”. A China investe hoje pesados recursos na modernização de suas forças armadas e dos seus arsenais. Como no caso da frota submarina chinesa, movida, simultaneamente, a energia diesel e a energia atômica, o que caracteriza uma indiscutível preocupação de controle marítimo do Pacífico Sul. E o mesmo se pode dizer do recente desenvolvimento do novo sistema chinês de ataque e destruição de satélites — tecnologia que só tinham os Estados Unidos e a Rússia — e que coloca a China em condições de ameaçar o nexa básico de controle da nova tecnologia de guerra norte-americana. Por outro lado, não é segredo para ninguém que a China ocupa hoje um lugar central dentro do planejamento estratégico dos Estados Unidos, ocupando a posição do adversário potencial necessário à organização e expansão do poder americano. Afinal, a China teve um papel decisivo nas Guerras da Coreia e do Vietnã, e apresenta quase todas as características das Grandes Potências que se formaram dentro do sistema mundial, desde suas origens européias, no século XVI. Com a diferença, como já vimos, que até agora, o expansionismo chinês fora da Ásia, tem sido quase estritamente diplomático e econômico. Mas dentro da Ásia, o projeto chinês é claramente hegemônico e competitivo, também do ponto de vista militar.

A Índia, por outro lado, ainda não tem características de uma potência expansiva, e se comporta estrategicamente, como um estado que foi obrigado a se armar para proteger e garantir sua segurança numa região de alta instabilidade, onde sustenta uma disputa territorial e uma competição atômica com o seu vizinho, o Paquistão. Mas assim mesmo, desenvolve e controla tecnologia militar de ponta, como no caso do seu sofisticado sistema balístico, e do seu próprio arsenal atômico, e possui um dos exércitos mais bem treinados de toda a Ásia. Assim mesmo, foi só depois da sua derrota militar para a China, em 1962, e da primeira explosão nuclear chinesa, em 1964, logo antes da sua guerra com o Paquistão, em 1965, que a Índia abandonou o “idealismo prático” da política externa de Neruh, e adotou a *realpolitik* do primeiro ministro Bahadur Shastri, que autorizou o início do programa nuclear indiano, na década de 60. Foi quando mudou a política externa da Índia, e começou a ser montada



a sua nova estratégia atômica de defesa nacional, que atingiu sua maturidade, com as explosões nucleares de 1998, e com o sucesso do míssil balístico indiano Agni II, em 1999. Foi naquele momento, exatamente no auge da “utopia da globalização”, que a Índia assumiu plenamente a condição de potência nuclear, e passou a definir sua estratégia de inserção regional e internacional, com base na expansão do seu poder econômico e militar. Com esta nova perspectiva estratégica, a Índia luta hoje pelo acesso e controle de recursos energéticos na África e no Oriente Médio, mas também na Ásia Central. Apesar de que, nesta região, a China tenha tomado à dianteira, e já lidere a Organização de Cooperação de Shangai, criada por sua iniciativa, em 1996, junto com Rússia, Cazaquistão, Quirquístão, Tajiquístão e Uzbequistão. Por outro lado, desde 2002, a Índia estabeleceu com o Japão, uma “Parceria Global para o século XXI”, e vem estreitando suas relações com a Rússia, em torno a questões energéticas e estratégicas, de mais longo prazo.

## 8.2 | Brasil e África do Sul

O Brasil e África do Sul compartilham com a China e a Índia, o fato de serem os estados e as economias mais importantes de suas respectivas regiões, responsáveis por uma parte expressiva da população, do produto e do comércio interno e externo da América do Sul e da África. Mas não têm fronteiras entre si, não têm disputas territoriais com seus vizinhos, não enfrentam ameaças internas ou externas à sua segurança e não são poderes militares relevantes, principalmente, depois que a África do Sul abandonou o seu programa nuclear, em 1991. A África do Sul viveu duas histórias importantes, depois de sua independência, e teve duas inserções internacionais absolutamente diferentes, antes e depois do fim do *apartheid*, e da eleição de Nelson Mandela, em 1994. Depois da 2ª. Guerra Mundial, e durante o período do *apartheid*, entre 1948 e 1991, a África do Sul enfrentou uma rebelião social e política interna quase permanente, foi objeto do boicote da comunidade internacional e, na década de 80, travou uma guerra regional, com os países da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC), também chamados de Países da Linha de Frente”. Mas depois do fim do *apartheid* e da eleição de Mandela, a questão da segurança interna e da inserção internacional da África do Sul mudaram radicalmente, em particular no caso da África Negra e dos países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), criada em 1990, reunindo os antigos inimigos, Botsuana, Maurício, Namíbia, Zimbábue e Tanzânia, além da própria África do Sul. Fora desta “zona de influência” imediata, a África do Sul envolveu-se em quase todas as ações e negociações de paz ocorridas dentro do continente negro, na década de 90 e nos primeiros anos do século XXI, mas sem apresentar nenhum traço expansivo ou disposição para uma luta hegemônica dentro da África. Pelo contrário, tem sido um país que se move com enorme cautela, talvez devido ao seu próprio passado racista e belicista. Por outro lado, desde o primeiro governo de Mandela, a África do Sul tem se proposto cumprir um papel de “Cabo da



Boa Esperança”, conectando os países da Ásia e América Latina, e tentando ocupar um lugar importante dentro desta nova geometria econômica. Em 1997, assinou com a Índia, a “Declaração do Red Fort”, onde propõem uma ação conjunta de aproximação da América Latina que contribui decisivamente para a criação, em 2003, do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA). Em 1998, o chanceler Alfred Nzo, confirmou estas prioridades diante do parlamento sul-africano, e definiu como objetivo estratégico da África do Sul, estabelecer relações sólidas com os países chaves da conexão entre a Ásia, África e América Latina, para “fortalecer a voz do Sul nos foros internacionais”. A despeito disto, o volume e o ritmo de crescimento do PIB sul-africano, o tamanho de sua população e suas limitações militares, impedem que a África do Sul tenha qualquer tipo de pretensão à supremacia fora da sua região imediata, na África Austral.

No outro lado do Atlântico, a história regional e internacional do Brasil foi sempre mais tranquila e linear. O estado brasileiro nunca teve características expansivas, nem disputou jamais a hegemonia do seu próprio continente, com a Grã-Bretanha ou com os Estados Unidos. Depois de 1850, o Brasil não enfrentou mais guerras civis ou ameaças de divisão interna, e depois da Guerra do Paraguai, na década de 1860, o Brasil teve apenas uma participação pontual, na Itália, durante a 2ª. Guerra Mundial, e algumas participações posteriores nas “forças de paz” das Nações Unidas e da OEA. Sua relação com seus vizinhos da América do Sul, depois de 1870, foi sempre pacífica e de pouca competitividade ou integração política e econômica, e durante todo o século XX, sua posição dentro do continente, foi quase sempre a de sócio auxiliar da hegemonia continental dos Estados Unidos. Depois da 2ª. Guerra Mundial, o Brasil não teve maior participação na Guerra Fria, mas apesar do seu alinhamento com os Estados Unidos, começou uma política externa mais autônoma e global, a partir da década de 60, quando se aproximou da Ásia e da África, e dos países socialistas, se acercou do Movimento dos Países Não-Alinhados, e teve uma participação ativa nas negociações para a criação da ALALC, da UNCTAD e do Grupo dos 77. Na década de 70, em particular no governo do General Ernesto Geisel, o Brasil se propôs um projeto internacional de “potência intermediária”, aprofundando sua estratégia econômica desenvolvimentista, rompendo seu acordo militar com os Estados Unidos, ampliando suas relações afro-asiáticas, e assinando um acordo atômico com a Alemanha. Mas sua crise econômica dos anos 80 e o fim do regime militar desativaram este projeto, que foi completamente engavetando nos anos 90, quando o Brasil voltou a alinhar-se com os Estados Unidos e seu projeto de criação da ALCA, um velho sonho norte-americano, desde o fim do século XIX. Mais recentemente, entretanto, depois de 2002, a política externa brasileira mudou uma vez mais de rumo e definiu como suas novas prioridades, a integração sul-americana, através do Mercosul e da Comunidade Sul-Americana de Nações, e uma relação mais estratégica com os países-chaves da África e da Ásia, em particular, a África do Sul, a Índia e a China.

O projeto da integração sul-americana remonta às ideias de Simon Bolívar, na primeira metade do século XIX. Mas a construção do mercado comum

regional começou nos anos 60, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e teve dois momentos decisivos, com a criação da Comunidade Andina, em 1969, e com a criação do Mercosul, em 1991. Por fim, no dia 8 de dezembro de 2004, os países do Pacto Andino e do Mercosul, assinaram a Declaração de Cuzco, lançando as bases da Comunidade Sul-Americana de Nações. O Brasil vem incentivando, nos últimos anos, o aprofundamento deste projeto de integração, mas enfrenta algumas limitações importantes, porque não é considerado — hoje — um “modelo de desenvolvimento” de sucesso a ser seguido pelo resto dos países do continente, como acontece com a China e a Índia, no Sudeste e no Sul da Ásia. E, além disto, tem tido pouca capacidade de atender às necessidades materiais dos seus vizinhos, devido ao seu baixo crescimento econômico e sua baixa capacidade de investimentos públicos e privados. Mas, sobretudo, devido à baixa capacidade de coordenação estratégica do estado brasileiro, depois da sua crise dos anos 80, e da sua desmontagem neoliberal na década de 90.

## 9 | BRASIL: VOCAÇÃO NATURAL E PROJETO DE POTÊNCIA

É comum falar que existe uma “vocação natural” dos países e dos povos, dentro do sistema mundial, que seria determinada pela sua geografia, e pelo seu passado histórico. E ao mesmo tempo, sempre existiu países ou povos, que atribuíram a si mesmo um “destino manifesto”, que lhes deu o direito de ignorar os seus limites geográficos e projetar o seu poder além das suas fronteiras, com o objetivo de conquistar, civilizar e supervisionar a história dos povos que não foram “escolhidos”. Mas quando se estuda a história do sistema mundial, o que se descobre é que nunca existiu uma coisa nem a outra, ou seja, nunca existiu “vocações naturais” nem destinos manifestos. E se descobre também, que todos os países que expandiram para fora de si mesmo e se transformaram em “grandes potências”, eram periféricos e insignificantes dentro do sistema mundial, antes de tomarem a decisão política de transcender sua própria geografia e mudar o rumo da sua história, num processo secular, que combinou alianças e rupturas, parcerias estratégicas e guerras e onde cada um partiu de uma situação geopolítica desfavorável e começou a se expandir com seus próprios meios e ideias. E por fim se conclui que neste sistema mundial “inventado” pelos europeus, “todos os países estão sempre insatisfeitos e propondo-se a aumentar o seu poder e a sua riqueza. Por isto, todos são potencialmente expansivos, mesmo quando não se proponham a conquistar novos territórios”<sup>9</sup>. Donde se possa deduzir que existe uma “vontade” ou projeto de potência que é universal, independente das características específicas de cada Estado em particular. Mas a própria natureza competitiva e hierárquica do sistema impede que todos tenham o mesmo sucesso, criando a impressão equivocada

---

9 Fiori, J.L. (2007), O PODER GLOBAL E A NOVA GEOPOLÍTICA DAS NAÇÕES, Editora Boitempo, São Paulo, p: 37.

de que só alguns possuem o “destino manifesto” de organizar o resto do mundo. Assim mesmo, não há dúvida de que pode existir uma distância objetiva muito grande entre os recursos e a capacidade que um país dispõe num determinado momento e a sua vontade ou decisão política de expandir o seu poder e a sua riqueza, mudando sua posição dentro da hierarquia internacional. É uma distância real, objetiva, material, mas é também uma distância que pode e deve ser superada. Não é possível conceber uma integração internacional soberana que não questione e enfrente de uma forma ou outra, os consensos éticos e estratégicos das potências que controlam o núcleo central do poder mundial. Neste campo, não estão excluídas as convergências e as alianças táticas, e temporárias, com uma ou várias das antigas potências dominantes. Mas no médio prazo, toda política externa soberana terá que ser sempre inovadora e terá que discordar e competir em alguns momentos com a política das potências que supervisionam o status quo internacional. Isto não é uma veleidade irrelevante, nem é o fruto de uma animosidade ideológica, é uma consequência de uma “regra” essencial do sistema interestatal capitalista: neste sistema, “quem não sobe cai”<sup>10</sup>.

Olhando desta perspectiva, pode se analisar melhor as semelhanças e diferenças fundamentais que aproxima e separa, neste momento, as perspectivas internacionais da China, Índia, África do Sul e Brasil. A China e a Índia, se projetaram dentro do sistema mundial — depois dos anos 90 — como potências econômicas e militares regionais. O projeto regional chinês é claramente hegemônico e competitivo, também do ponto de vista militar, mas até agora, o expansionismo chinês, fora da Ásia, tem sido quase estritamente diplomático e econômico. E a Índia deve seguir sendo uma “potência defensiva”, envolvida com suas divisões internas e com a construção de barreiras e alianças que protejam suas fronteiras, em particular ao norte do seu território, onde se vê ameaçada pelo Paquistão, mas também pela China.

Por fim, o Brasil tem menor importância econômica do que a China e muito menor poder militar do que a Índia. Mas como já vimos, o Brasil é o único país continental que está situado numa região de baixa conflitividade e sem disputas territoriais com nenhum dos seus países vizinhos. Neste sentido, entre estes três aliados potenciais, o Brasil é o país com maior potencial de expansão pacífica dentro da sua própria região, com a diferença essencial, que seu principal competidor na América do Sul, são os próprios Estados Unidos. Mas ao mesmo tempo, a expansão do Brasil, dentro e fora da América do Sul, contou até aqui com uma dupla vantagem com relação aos demais. Em primeiro lugar, o Brasil usufrui da condição de potência desarmada, porque de fato está situado na zona de proteção atômica incondicional dos Estados Unidos. E, em segundo lugar, queira ou não, o Brasil usufrui da condição de “candidato-herdeiro” à condição de potência, formado a partir da mesma matriz

---

10 Fiori, J.L. (2004), “Formação, expansão e limites do poder global”, in J.L.Fiori, (Org) O PODER AMERICANO, Editora Vozes, Petrópolis, 2004, p:26 e J.L. Fiori (2007), O PODER GLOBAL E A NOVA GEOPOLÍTICA DAS NAÇÕES, Editora Boitempo, p:37.

cultural e civilizatória dos Estados Unidos, ou seja, a partir da árvore genealógica europeia. É por isto, aliás, que a expansão da influência brasileira, sobretudo fora da América do Sul segue sempre os caminhos que já foram percorridos pelos Estados Unidos, e pelos seus antepassados europeus. Apesar disto, o Brasil terá que tomar algumas decisões fundamentais, com relação a estes dois pontos que favoreceram até aqui a expansão da sua influência internacional. Em primeiro lugar, terá que definir o seu próprio projeto mundial e sua especificidade com relação aos valores, diagnósticos, e posições dos europeus e norte-americanos, com relação aos grandes temas e conflitos da agenda internacional. E em seguida, o Brasil terá que decidir se aceita ou não a condição militar de “aliado estratégico” dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da França, com direito de acesso à tecnologia de ponta — como no caso da Turquia ou de Israel, por exemplo — mas mantendo-se na zona de influência, proteção e decisão estratégica e militar dos Estados Unidos, e de seus principais aliados europeus. Ou seja, o Brasil terá que decidir o seu lugar no mundo, a partir do seu pertencimento originário à tradição europeia e cristã, que o distingue e distancia inevitavelmente, das outras tradições e potências continentais que deverão estar competindo com os Estados Unidos, e entre si, pela liderança mundial, nas próximas décadas. E terá que decidir se quer ou não, ter algum dia, a capacidade de sustentar suas posições fora da América do Sul, com seu próprio poder militar. De qualquer maneira, nas próximas duas décadas, o grande desafio brasileiro será conduzir um movimento de expansão do seu poder regional sem reivindicar nenhum tipo de “destino manifesto”, sem utilizar a violência bélica que foi usada pelos europeus, e sem se propor conquistar para civilizar e comandar a história e o destino dos países mais fracos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACEVICH, A. J. **American Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 2002. 302p.
- BETHELL, L. **História da América Latina**. São Paulo: Edusp; Brasília: Funag, 2004.
- CANO, W., **Soberania e Política Econômica na América Latina**, São Paulo: Editora Unesp, 1999.
- FAUSTO, B. E DEVOTO, F. **Brasil e Argentina**. Um Ensaio de História Comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.
- FIORI, J.L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. (Org). **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- FIORI, J.L. **Sistema mundial: império e pauperização**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- FIORI, J.L. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In FIORI, J.L. (Org.). **O Poder Americano**, Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- FIORI, J.L. Prefácio. In FIORI, J.L. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. São Paulo: Editora Boitempo, 2007
- FIORI, J.L. "O sistema inter-estatal capitalista, no início do século XXI. In FIORI, J.L., SERRANO, F. e MEDEIROS, C. **O Mito do Colapso Americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- FIORI, J.L. Um universo em expansão. **Jornal de Resenha da USP**, São Paulo SP, Discurso Editorial, nº 5, 2009.
- FURTADO, C. **Formação Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editor, 2ª ed., 1970.
- GROSSE, A. **The Western Alliance**. New York: Vintage Books, 1982.
- HELLEINER, E. **States and the Reemergence of Global Finance**. London: Cornell University Press, 1994.
- HOURLANI, A. **Uma História dos Povos Árabes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- JORDAN, VIRGIL. **Commercial and Financial Chronicle**, New York, December 21, 1941. Apud DUTT, R. PALME. **Britain's Crisis of Empire**. London: Lawrence & Wishart, 1949, p: 44.
- KISSINGER, H. **Does America need a Foreign Policy?: Toward a New Diplomacy for the 21 st Century**. New York: Simon&Schuster, 2001.
- KRAUTHAMER, C. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1990/1991:
- KUPCHAN, C. **The End of the American Era**. New York: Alfred Knopf, 2002.
- LOVE, J. **A Construção do Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998
- MANN, M. **Incoherent Empire**. New York: Verso, 2003.
- MEARSHEIMER, J.J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- MONIZ BANDEIRA, L.A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MONIZ BANDEIRA, L.A. **Formação do Império Americano**: da Guerra contra a Espanha à Guerra contra o Iraque. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005.

MORRAY, J.P. **Origens da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

NYE, J. **O Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

TAVARES, M.C. e BELLUZZO, L.G. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J.L. (Org), **O Poder Americano**. Petrópolis: Editora Vozes, (2004).

WALLERSTEIN, I. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.



**Saúde, Política Externa e Cooperação Sul-Sul em Saúde:  
elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil**

## SAÚDE, POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO SUL-SUL EM SAÚDE: ELEMENTOS PARA A REFLEXÃO SOBRE O CASO DO BRASIL<sup>1</sup>

*Celia Almeida*

### 1 | INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, mudanças na política externa brasileira (PEB) ampliaram o escopo da cooperação internacional como um dos instrumentos fundamentais para a consolidação da nova inserção do Brasil no sistema mundial e a questão social, entre elas a de saúde, passou a ser considerada um dos temas prioritários nesse domínio. Nesse mesmo período, sobretudo a partir dos meados dos anos 1990, as relações entre globalização e saúde começaram a merecer crescente atenção em nível mundial. Isso acontece ao mesmo tempo em que novos conceitos – “saúde global”, “bens públicos globais”, “governança global em saúde” e “diplomacia da saúde” – aparecem nos discursos políticos e na literatura, sobretudo internacional (Bunyavanich & Walkup, 2001; Kickbusch *et al*, 2007a; Almeida *et al*, 2007-2008) e a saúde ganhou uma relevância política internacional jamais alcançada anteriormente (Fidler, 2005, 2009). A participação do Brasil em todo esse processo tem sido expressiva e merece reflexão.

Historicamente, temas que envolviam saúde sempre foram objeto das relações internacionais, desde o século XVIII, voltados mais para o controle das “ameaças” – epidemias e doenças — que poderiam comprometer os interesses materiais específicos (comércio internacional e acúmulo de riqueza) e as estratégias de dominação e controle das elites e potências hegemônicas.

---

1 Este trabalho integra o projeto de pesquisa “Relações Internacionais, Saúde e Cooperação Internacional: um diálogo necessário”, financiado com a Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq 2011-2013. Beneficia-se também da discussão e produção do Grupo de Pesquisa em Saúde Global e Diplomacia da Saúde, estabelecido na Escola Nacional de Saúde Pública “Sergio Arouca” (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); da experiência inicial da Fiocruz na implantação do seu Escritório de Representação Regional da África (“Fiocruz África”), do qual fui Diretora no período 2008-2011; e dos debates internos na instituição, junto à presidência da Fiocruz, o Centro de Relações Internacionais (CRIS), da Fiocruz, e os grupos técnicos de cooperação internacional das diferentes unidades da Fiocruz. Obviamente os equívocos e erros analíticos são de minha inteira responsabilidade.

A história revela ainda que, na maior parte do século XX, a saúde foi uma questão marginal e negligenciada pelos decisores na área de política externa. Na última década do século, porém, a saúde retorna às agendas e estratégias internacionais dos países desenvolvidos.

Embora este novo *status* político da saúde seja bem vindo, pouco se tem discutido sobre os fatores que impulsionaram essa mudança e sobre o que significa essa nova articulação entre política externa e saúde (Feldbaum *et al*, 2010). O aumento do interesse na saúde como dimensão relevante da política exterior e das preocupações diplomáticas levanta questões sobre o papel da saúde nas relações entre os países, assim como sobre a contribuição da política externa no alcance de melhor proteção e promoção da saúde globalmente. Em nível do discurso as intenções são louváveis, mas na prática o esforço é complexo, pleno de ambigüidades e incertezas (Fidler, 2009).

Para uma melhor compreensão sobre essa relação e uma análise crítica sobre sua dinâmica atual e futura seria necessário levantar e discutir diferentes perspectivas e a grande diversidade de opiniões sobre o assunto, freqüentemente antagônicas, existentes na literatura. Numa primeira aproximação, e tendo como referência uma revisão preliminar da literatura publicada, é possível identificar algumas respostas a questões-chave que iluminam o estado da arte no tema.

Constatam-se na literatura pelo menos três possíveis interpretações para esse aumento de importância da saúde nas agendas de política externa (Fidler, 2005; Feldbaum *et al*, 2010). Uma primeira explicação analisa a saúde global como um objetivo importante da política exterior, pelo valor político intrínseco que teria para a humanidade, sobretudo no início do século XXI, com o poder, inclusive, de transformar os interesses históricos que sempre orientaram a política externa dos Estados nacionais (Kickbusch *et al*, 2007b; Horton, 2007)<sup>2</sup>. Uma segunda perspectiva, oposta, vê a “saúde global” apenas como mais um instrumento a serviço dos interesses materiais e de acúmulo de poder dos Estados nacionais. O aumento da importância da saúde na política externa estaria relacionado à ameaça potencial que as doenças e epidemias significariam para a segurança nacional, seja em termos geopolíticos ou de estabilidade regional, ou ainda de comércio e de poder econômico (Ingram, 2005). A terceira interpretação analisa a relação entre saúde e política externa como um movimento dinâmico que articularia os imperativos da política externa com os objetivos científicos da saúde; sem negar os interesses do Estado envolvidos no processo proclama a supremacia da ciência frente aos demais interesses envolvidos nessa relação (Fidler, 2009). Nenhuma dessas explicações, isoladamente, engloba todas as complexas variáveis envolvidas nessa articulação.

---

<sup>2</sup> Alguns autores assumem essa posição ao afirmar que hoje a política externa é substancialmente conduzida pela saúde para proteger a segurança nacional, o livre comércio e o desenvolvimento econômico (Kickbusch *et al*, 2007: 971). E, num editorial recente do *The Lancet* (Horton, 2007), argumenta-se que o novo *status* da saúde na política externa sinalizaria o fim do centramento no Estado e em interesses estreitos e marcaria o início de uma política externa focada no altruísmo global.

Este texto é um ensaio provisório que organiza algumas ideias, com base na literatura revisada e tem como objetivo colocar em debate s reflexões que sinalizam possíveis interpretações para o papel de destaque que a saúde ocupa hoje nas relações internacionais e para a compreensão de como passou a integrar a agenda de política externa, na última década, assim como para identificar possíveis oportunidades que se abrem nesse processo e desafios que devem ser superados. Parte de algumas constatações e de uma primeira revisão da literatura disponível, na perspectiva de avançar nas discussões contemporâneas sobre a saúde global e a diplomacia da saúde e o papel da cooperação internacional em saúde, num momento em que esses temas adquirem caráter de prioridade nacional e projeção em escala global.

Na primeira parte discute-se um referencial teórico para pensar a relevância recente da saúde na política externa. A seguir, discute-se o surgimento histórico da ajuda externa e da cooperação internacional para o desenvolvimento, assim como da cooperação Sul-Sul, destacando-se ainda a ajuda externa e a cooperação para o desenvolvimento em saúde. Na terceira parte, analisa-se a relação comércio e saúde e a atuação das respectivas organizações internacionais voltadas para essa temática. Na quarta parte faz-se uma retrospectiva histórica da política externa brasileira e da cooperação internacional no Brasil, evidenciando alguns desafios colocados pelas mudanças recentes. No quinto tópico, discute-se a cooperação em saúde no Brasil e, finalmente, são alinhavadas algumas observações, a guisa de conclusões, e elaboradas algumas recomendações.

A intenção é que esta revisão forneça elementos que permitam avançar na análise da relação entre saúde e política externa no Brasil e como o país se insere nessa dinâmica internacional, além de apontar quais avanços na produção do conhecimento e na formulação de políticas seriam necessários e deveriam ser privilegiados para a consolidação dessa relação.

## **2 | POLÍTICA EXTERNA E SAÚDE: ELEMENTOS PARA UM REFERENCIAL ANALÍTICO**

Os autores localizam no período pós Guerra Fria a ocorrência de uma série de eventos convergentes que contribuíram para mudar a percepção da política externa em relação aos problemas de saúde, impulsionados pelo processo de globalização e pelas mudanças geopolíticas (Fidler 2005, 2009; Ingram, 2005).

Para Fidler (2009), os motivos desta mudança são complexos e envolvem diversas variáveis, mas refletiria o fato de que a ameaça das epidemias e pandemias — principalmente com as doenças emergentes e re-emergentes — repercutiriam nas quatro dimensões centrais da política externa de qualquer país: a garantia da segurança nacional; a preservação e expansão do poder econômico e da riqueza; o estímulo ao

desenvolvimento em regiões e países estratégicos do ponto de vista geopolítico; e o apoio à dignidade e direitos humanos.

Até o século XIX a articulação entre esses dois âmbitos se deu com o objetivo de minimizar os impedimentos que as medidas sanitárias — tais como quarentenas ou padrões de segurança no trabalho — impunham às economias nacionais, à expansão econômica e ao comércio internacional; ou de controlar doenças ou epidemias — como malária e febre amarela — que dificultavam investimentos econômicos (como por ex., na construção do Canal de Panamá) (Fidler, 2009; Feldbaum et al, 2010; Cueto, 1996, 2008).

No século XX, com a melhora das condições de vida e saúde dos países desenvolvidos, as ações em saúde internacional e de cooperação em saúde passaram a ser dirigidas para os problemas de saúde nos países em desenvolvimento, freqüentemente, numa perspectiva *humanista e cientificamente orientada*, a ser conduzida por *técnicos e especialistas e não por políticos ou diplomatas* (Fidler, 2009: 12-13). Entretanto, no século XIX essas ações estavam claramente voltadas para a construção de hegemonia e disputa de poder em regiões determinadas (como, por exemplo, o caso dos EUA na região latino-americana) numa complexa combinação de razões técnico-científicas e políticas (Cueto, 1996; Weindling, 2006)<sup>3</sup>. Essa dinâmica é acompanhada da criação de organizações internacionais na área de saúde<sup>4</sup>.

Até a Segunda Guerra Mundial, a cooperação internacional bilateral norte-americana com países em desenvolvimento articulava interesses militares e desenvolvimento de pesquisas nas áreas de saúde pública e medicina (as chamadas *militarização da medicina e medicalização da guerra*)<sup>5</sup>. Foi neste período que o controle da malária se tornou uma questão de segurança política e militar para os EUA, com grandes investimentos, o que foi motor de avanços tecnológicos substantivos para o país<sup>6</sup>. No início dos anos 1940 o governo norte americano fortaleceu o seu Departamento

---

3 A partir do século XIX um elemento importante na consolidação das relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina foi o aumento do número de instituições norte americanas envolvidas com atividades de saúde nas Américas (universidades, serviços militares, departamentos médicos de indústrias que operavam naqueles países). Destaca-se a Fundação Rockefeller que, entre 1918 e 1940, desenvolveu na região uma agenda de cooperação técnica em saúde focada na 'erradicação' de doenças infecciosas (Cueto, 2008). A influência do governo norte-americano em saúde é tratada por Weindling (2006) como *produto dos esforços para americanizar a saúde pública e deslocar a influência médica da França e da Alemanha* (p. 557).

4 Em 1902 foi criada nos Estados Unidos a Organização Pan-americana da Saúde (OPAS), durante a 2ª Conferência Internacional da Organização dos Estados Americanos (OEA). Nos seus primórdios a OPAS era chamada de 'Oficina Sanitária Internacional' e era uma Unidade da 'União Pan-americana' (escritório comercial do governo dos Estados Unidos, que coordenava as relações com os governos da região em Washington). A OPAS estava vinculada ao Serviço de Saúde Pública dos Estados Unidos (Cueto, 1996, 2004, 2007).

5 Segundo Campos (1999: 604), esses termos — *militarização da medicina e medicalização da guerra* — foram cunhados pelo historiador Mark Harrison, em 1996.

6 Foram multiplicados os investimentos voltados para estudos de doenças tropicais e seus tratamentos: *a partir de 1943, um vigoroso programa de entomologia médica foi promovido no Laboratório Gorgas, no Panamá (...) [e] com a mesma preocupação, o exército norte americano criou uma Escola de Controle de Malária, com 15 filiais espalhadas por bases militares dos Aliados* (Campos, 2006: 35)

de Estado como principal agência de relações exteriores, o que incluía a criação do Escritório de Assuntos Interamericanos<sup>7</sup>. Este Escritório não era uma simples *extensão de programas de colaboração dentro do espírito do pan-americanismo da época, mas uma superagência coordenadora de vários esforços do governo, prioritariamente vinculada à segurança nacional dos Estados Unidos* (Campos, 2006: 41).

No imediato pós-guerra a criação do sistema das Nações Unidas, assim como de outras agências multilaterais (como o Banco Mundial), reforçou e consolidou o poder dos EUA no mundo (Pereira, 2010), que do campo médico-científico se estendeu para a reconstrução e o desenvolvimento mundial.

Durante a Guerra Fria ocasionalmente a saúde apareceu na agenda da política externa, mas sempre estruturada no quadro da polarização política e ideológica da época tornando-se marginal como instrumento de consolidação dos interesses nacionais<sup>8</sup>, ainda que a tensão bipolar se transmitisse para as organizações setoriais do sistema da ONU (Ingram, 2005; Fidler, 2009).

É essa situação que muda com a nova conjuntura que se abre com a queda do Muro de Berlim, quando se articulam de novo saúde, política externa e cooperação internacional num mesmo discurso político (Ingram, 2005; Fidler, 2009; Vieira, 2007).

A frequência e intensidade com que os países estão tendo que lidar com problemas e crises relacionadas com a saúde no período pós-Guerra Fria não tem precedentes na história; entretanto, isso não quer dizer que a resposta a esses desafios tenha se traduzido em políticas externas mais coerentes e responsáveis em relação à saúde.

Fidler, entre outros, afirma que a maior interdependência e interconectividade proporcionada pela globalização contemporânea desafiaram a distinção tradicional entre atividades do setor saúde doméstico e esforços internacionais na área de saúde; ao mesmo tempo, o aumento de atores que passaram a atuar nessa área e o amplo elenco de problemas, sua complexidade e dificuldades para sua resolução, questionaram a suficiência do Estado como único ator atuante nessa dinâmica e evidenciaram a necessidade de uma ação coletiva mais ampla e coordenada. Essa ação coletiva diferiria completamente daquela convencionalmente

---

7 Campos (2006: 41) nos informa que: *Em agosto de 1940 a Casa Branca criou o Escritório para a Coordenação das Relações Comerciais e Culturais entre as Repúblicas Americanas. Após um ano, o nome da agência mudou para Escritório do Coordenador de Assuntos Interamericanos e, de março de 1945 (...) até maio de 1946, a agência chamou-se Escritório de Assuntos Interamericanos*".

8 Os autores argumentam que nos anos 1970 os países em desenvolvimento se conectaram à estratégia da OMS de "Saúde para todos no ano 2000" e à Declaração de Alma Ata para a Atenção Primária (1978), como parte da estratégia política dos países não-alinhados e dos esforços para o alcance de uma "Nova Ordem Econômica Mundial". E, nos anos 1980, as ameaças atribuídas à URSS mencionavam preocupações com a epidemia de HIV/AIDS na África nos relatórios do Conselho Nacional de Inteligência dos EUA, referida, entretanto, por ser área geopolítica de interesse estratégico dos blocos polares na Guerra Fria (Ingram, 2005; Fidler, 2009; Vieira, 2007).



estipulada no período histórico anterior, a partir da criação da OMS, em 1948 (Fidler, 2009; 2005).

Outros autores analisam essa nova dinâmica como impulsionada pelas doenças e vinculada, sobretudo, à segurança nacional, denominado-a de *a nova geopolítica das doenças*. (Ingram, 2005).

Sato (2010) lembra que ao longo das décadas da Guerra Fria, as análises mencionavam a existência na agenda internacional de duas dimensões bem definidas — a *high politics* e a *low politics*. A primeira se referia a questões diretamente relacionadas à segurança estratégica dos países, sobretudo das grandes potências, e era conduzida entre Estados nacionais, por atores essencialmente governamentais, ou seus representantes, num ambiente de informação e difusão relativamente restrito; e a segunda, a *low politics*, era utilizada para designar as demais questões objeto de negociações em política externa, como educação e saúde, entre outras, não diretamente relacionadas à segurança estratégica. Entretanto, nos anos 1990 essa diferenciação paulatinamente perdeu sentido na medida em que os temas da *low politics* passaram cada vez mais a integrar as preocupações de política externa e a ser incorporados à agenda de segurança nacional.

Constata-se que com o final da bipolaridade a “saúde internacional” cedeu lugar à “saúde global”, deixou o espaço de *low politic* que ocupava desde a segunda grande guerra e passou a integrar as agendas do Conselho de Segurança das Nações Unidas e do G-8, como tema importante do debate sobre a globalização e a segurança global. Na realidade é a “doença” e não “a saúde” que se transforma numa questão geopolítica.

Porque ocorre essa transformação e como emerge essa “nova questão geopolítica”?

Há muito que as ações no campo sanitário são associadas com as necessidades de segurança nacional e do comércio internacional, integrando, portanto, as agendas de política externa. Essa articulação foi temporariamente rompida no século XX, quando melhoraram as condições de saneamento e os avanços tecnológicos (antibióticos, vacinas), juntamente com os processos de descolonização, diminuíram a sensação, nos países desenvolvidos, de ameaça pelas doenças vindas de alhures (Fidler, 2001a). A emergência e disseminação das armas nucleares e a corrida armamentista, por outro lado, concentrou as preocupações e os estudos sobre segurança nacional nesse período (Walt, 1991).

Entretanto, a partir dos meados dos 1990, com o fim da bipolaridade, as questões de segurança nacional começaram a ser revistas e as doenças infecciosas voltaram a ser consideradas nessa agenda. Pelo menos três desenvolvimentos chamam a atenção nessa nova articulação entre política externa e saúde: 1) o expressivo aumento

no financiamento para a saúde; 2) o crescente número de atores e instituições e atuam nessa área; e 3) o impactante foco em apenas uma (HIV/AIDS) ou poucas doenças (como tuberculose, malária).

Na seqüência do fim da Guerra Fria a principal mudança na nova agenda de segurança foi em relação ao principal objeto da segurança — dos Estados para as pessoas — fragmentando a segurança nacional em várias subcategorias, procurando mudar o foco de análise do sistema inter-estatal para a sociedade e os indivíduos, seja dentro de determinado Estado ou entre Estados<sup>9</sup>. Em 1994, o PNUD lançou a perspectiva da ‘segurança humana’, com o Relatório do Desenvolvimento Humano, acompanhada de várias recomendações para a institucionalização do conceito. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) também adotaram o “novo paradigma” nas suas formulações, de forma bastante particular (Pereira, 2010), assim como alguns países, sendo pioneiros a Noruega e o Canadá (Vieira, 2007).

Em termos muito sintéticos, na nova conjuntura mundial que se abre nos anos 1990, os problemas de saúde voltaram a se imbricar mais estreitamente com a economia política global. Com o aumento das interconexões entre os países, as epidemias, e o risco de pandemias, começaram a ser tratadas como ameaças à estabilidade dos Estados e, potencialmente, à soberania nacional, com repercussões no mapa político e na segurança internacional (Fidler, 2009). Em outras palavras, as intervenções em saúde passaram a ser explicitamente instrumentalizadas para fins geopolíticos (Ingram, 2005). Esses desenvolvimentos são estimulados por episódios específicos em ambas as áreas — saúde e segurança — que se articulam e são ativamente estruturados, estabelecendo conexões entre doenças, espaço geopolítico e poder, na perspectiva de fortalecimento do poder de *enforcement* das grandes potências. Esse processo se conecta também com o significado do termo “segurança”, que muda com o fim da bipolaridade mundial (Ingram, 2005; Vieira, 2007).

Tradicionalmente, os problemas de segurança se relacionavam a ameaças à soberania de um Estado, provocadas, fundamentalmente, por guerras, invasões ou ocupações. Essa percepção, essencialmente militar, não impediu o desdobramento em novas conceituações — “segurança social”, nos *welfare states* do pós-segunda guerra; “segurança humana” e “segurança ambiental”, no período posterior — vistas como complementos da “segurança nacional”. O senso de urgência e de prioridade move esses desdobramentos, que se constituem em tentativas de reestruturar o discurso da segurança a partir de “ameaças” que partem de outras áreas e não somente da agressão militar de um Estado contra outro. A partir dos anos 1990, elabora-se uma *nova agenda*

---

9 Em 1992, por demanda do Conselho de Segurança, o Secretário Geral da ONU (Boutros-Ghalis) produziu o primeiro de uma série de documentos voltados para a transformação da ordem internacional sobre segurança: uma Agenda para a Paz (*An Agenda for Peace*) que delineou a nova racionalidade e os métodos para superar a concepção de segurança nacional que havia orientado todo o período da Guerra Fria, focalizando na segurança dos indivíduos (Vieira, 2007: 144).

*de segurança nacional*, que inclui preocupações não especificamente militares, mas que reforçam o poder econômico e militar das grandes potências sob novas bases (Ingram, 2005). Concomitantemente, a proliferação de atores não-estatais, que passam a atuar internacionalmente, aumenta de forma importante — empresas transnacionais, organizações não governamentais (ONGs), grupos terroristas, máfias e organizações criminosas, entre outros — impactando as relações internacionais e a política externa e desafiando a perspectiva tradicional centrada exclusivamente no Estado na condução desses assuntos (Ingram, 2005; Fidler, 2009; Feldbaum, 2010).

Em suma, na “nova agenda de segurança nacional” três dimensões são particularmente importantes: a primeira está relacionada ao número crescente de questões que podem ameaçar a segurança nacional, entre elas as doenças e o meio ambiente; a segunda está referida à maior interrelação das questões domésticas e internacionais, pela grande interdependência promovida pela globalização contemporânea, não apenas no âmbito da política externa, mas em vários outros domínios; e a terceira é o descentramento do Estado como ator preferencial em relação às questões de segurança, uma vez que é desafiado pela emergência de um mapa político complexo, diversificado, com participação ativa de distintos atores com recursos de poder diferenciados na governança global, e por outras perspectivas críticas, como o discurso dos direitos humanos.

No que concerne especificamente à área social, o impacto da globalização aumentou de forma importante o senso de vulnerabilidade presente nas sociedades, que difere, porém, nos países desenvolvidos e naqueles em desenvolvimento. Nos primeiros, essa sensação se concentra no medo e insegurança provocados pelo aumento exponencial dos fluxos transfronteiriços (de produtos, poluentes, pessoas e patógenos) e da violência (ataques terroristas, criminalidade, drogas, rebeliões populares), além dos reveses econômicos bruscos e as catástrofes ambientais. E, nos segundos, a vulnerabilidade é quase estrutural e se expressa na persistência da pobreza e falta de acesso a bens e serviços, resultado de carências históricas agravadas pelos impactos das desigualdades provocadas pelos recentes processos de globalização, exacerbados também pela violência (dos governantes, dos enfrentamentos étnicos, dos ataques externos, das drogas, da criminalidade), assim com o pelos desastres “naturais”. Em ambos os casos, guardadas as devidas proporções e especificidades, a ênfase está posta na relação entre desenvolvimento econômico e condições de vida e saúde das populações; e na incapacidade dos Estados para atender simultaneamente a nova dinâmica mundial (econômica e política) e as necessidades das populações sob sua responsabilidade.

Nesse processo o mundo tem experimentado a proliferação e disseminação de diversos riscos, traduzidos por sérios problemas que afetam a saúde, entre os quais se destacam: emergência e re-emergência de doenças transmissíveis (pandemia de HIV/AIDS, SARS, gripe aviária, malária, tuberculose, entre outras), e para

as quais ainda não se tem antídotos totalmente eficazes; emergência de patógenos resistentes à medicação; “disseminação” de enfermidades crônicas não transmissíveis, relacionada ao consumo de produtos danosos à saúde (tabaco, álcool, drogas ilícitas, alimentos industrializados); generalização dos efeitos da poluição e das modificações ambientais; aumento da violência. A concentração e convergência desses eventos, em curto espaço de tempo (10 a 15 anos), é inédita na história da humanidade e cada um destes temas, por si só, merece atenção urgente. Entretanto, foi a conexão com interesses geopolíticos específicos que lhes atribuiu significado estratégico, sobretudo na virada do século. As ações para o controle da epidemia do HIV/AIDS é paradigmática na questão da transformação da saúde em assunto de segurança nacional (Ingram, 2005; Vieira, 2007); e o caso do controle da SARS é evidência da perda de soberania dos Estados nacionais na condução desses problemas (Feldbaum, 2010).

Ainda que diferentes atores sejam importantes nesse processo e a vinculação saúde-segurança nacional já viesse sendo discutida, em países e arenas particulares, desde os anos 1990, os EUA tiveram papel preponderante nessa mudança, que foi concretamente impulsionada pela resposta norte-americana aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (11/09) (Fidler, 2004; Ingram, 2005; Garret, 2005; Feldbaun *et al*, 2010; Almeida, 2011). Após o 11/09, a “segurança em saúde” (*health security*) tornou-se um conceito importante para o “desenvolvimento” e a governança global. Como resposta ao ataque terrorista, entre outras medidas, o governo Bush colocou a saúde como um “problema de segurança nacional”, incluindo-a na “guerra contra o terror”. E nisso foi seguido por outros países e organizações internacionais.

Até então, a preocupação com armas biológicas e o bioterrorismo, de um lado, e com as doenças infecciosas emergentes e re-emergentes (entre as quais a pandemia HIV/AIDS) do outro, era objeto de vasta reflexão no campo da saúde pública (Brown, Cueto & Fee, 2006). Entretanto, nessa literatura esses problemas não eram tratados como questões de segurança nacional.

Embora no final do segundo governo Clinton (*National Intelligence Council Report*, US, 2000), e mesmo antes, a ideia da “segurança em saúde” (*health security*) já circulasse nos *think thank* e no Conselho de Segurança norte-americano, a perspectiva predominante era de que problemas de doenças infecciosas severas em outros países (como a HIV/AIDS) poderiam ameaçar a segurança nacional dos EUA, por desestabilizarem certas áreas e regiões que prejudicariam os seus interesses estratégicos, políticos e econômicos. A nova política do governo Bush, após o 11/09, foi um ponto de inflexão: a preparação para enfrentar problemas de saúde pública causados por armas químicas tornou-se, em 2002, um dos principais temas da política de segurança nacional nos EUA; e o Plano Emergencial do Governo Bush (*US President’s Emergency Plan for AIDS Relief — PEPFAR*, 2003) estrategicamente integrou a “ameaça do HIV/AIDS” nos objetivos de segurança nacional e de política externa norte-americana, enfatizando os acordos bilaterais e concentrando, de forma importante, a ajuda internacional

nessa área, além de mobilizar ativamente a indústria farmacêutica transnacional. Os ataques com anthrax, por sua vez, questionaram fortemente a soberania dos EUA na sua própria casa e levaram à alocação de enorme quantidade de recursos financeiros para vigilância, pesquisas e a indústria farmacêutica — biossegurança foi colocada no centro das preocupações da ciência e das políticas públicas no país (Ingram, 2005; Garret, 2005). A estratégia de segurança nacional do governo Bush, em 2002, não apenas articulou saúde pública e interesse nacional, mas colocou a questão militar no centro desse debate e incluiu a saúde entre os valores neoconservadores da *pax Americana* (Ingram, 2005; Vieira, 2007).

A criação e implementação do PEPFAR negligenciou o apoio à infraestrutura, à provisão de serviços e ao fortalecimento dos sistemas de saúde como um determinante da saúde, reforçando a perspectiva conservadora também na cooperação internacional e na ajuda externa para o desenvolvimento em saúde (Almeida, 2011). E isso se dá num contexto de aumento e complexificação tanto da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (*Official Development Assistance* — ODA) quanto da cooperação técnica (IDA, 2007) e de crescimento das parcerias público-privadas, com multiplicação de atores e objetivos específicos (Feldbaum, 2010; Almeida, 2011). Temas tais como direitos de propriedade intelectual, produção e distribuição de medicamentos e insumos, comércio internacional e direitos humanos passaram, a partir de então, a politizar de forma mais contundente a arena internacional da saúde, de forma extremamente polarizada, e vem tensionando substancialmente a área da “diplomacia da saúde”.

Esses desdobramentos colocam no centro do debate as relações entre globalização, saúde, segurança e desenvolvimento. Ainda que essa relação não seja nova no sistema mundial, ganha novos contornos nas últimas décadas, que se expressam também em iniciativas globais, como as Metas de Desenvolvimento do Milênio (2000)<sup>10</sup> e a Comissão sobre Macroeconomia e Saúde (2001)<sup>11</sup>. O relatório final dessa comissão foi muito criticado, mas impulsionou a criação, em 2002, do Fundo Global (*Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*), uma parceria público-privada com o objetivo de

---

10 A iniciativa das Nações Unidas sobre Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), com oito dos objetivos voltados para a saúde, reflete também a preocupação com a questão da saúde no desenvolvimento.

11 A Comissão sobre Macroeconomia e Saúde (cujo relatório final é de 2001), foi instituída pela OMS durante a gestão de Gro Brundtland como uma tentativa estratégica para restabelecer a credibilidade da organização, bastante abalada naquele momento, e que perdia terreno então para o Banco Mundial como principal financiador no setor. Com o objetivo de discutir o lugar da saúde no desenvolvimento econômico global, a comissão criticava as idéias tradicionais da macroeconomia, que negligenciavam a saúde, defendendo o argumento que as sociedades seriam mais saudáveis quando fossem mais ricas e, portanto, a ênfase no desenvolvimento deveria estar posta no crescimento econômico. Para isso, os investimentos em saúde deveriam aumentar, mas centrados estritamente no controle e contenção das enfermidades transmissíveis nos países mais pobres, pois impediam o desenvolvimento. Embora defendesse o aumento do fluxo de recursos dos países ricos para os pobres, em bases sustentadas e focalizadas, com aumento da ajuda externa para poucas e específicas doenças, propunha também que esse aumento da ODA fosse acompanhado de ajustes econômicos estruturais e acordos com a Organização Mundial do Comércio — OMC.



levantar recursos para a prevenção e tratamento dessas três doenças nos países mais pobres. Os recursos iniciais do Fundo Global foram proporcionados pela Fundação Bill e Melinda Gates e a sua manutenção possibilitada, fundamentalmente, pelas doações dos países desenvolvidos. Até 2010 os EUA eram o maior doador do Fundo Global e entre 2008 e 2010 os principais doadores incluíam também Suécia, França, Noruega, Holanda e Espanha. E vale mencionar ainda a criação, em 2000, da Aliança Global para Vacinas e Imunização (*Global Alliance for Vaccine and Immunization — GAVI*), outra parceria público-privada formada por uma coalizão entre OMS, Unicef e Banco Mundial, governos de países desenvolvidos, produtores privados de vacinas, ONGs e a Fundação Bill e Melinda Gates, com os objetivos de: fortalecer os programas de vacinação dos 72 países mais pobres do mundo; acelerar a introdução de novas vacinas e facilitar o acesso generalizado às existentes; e introduzir tecnologias inovadoras de imunização. Obviamente, a ampliação do mercado mundial para os produtores privados de vacina é um subproduto considerável dessa iniciativa<sup>12</sup>. Ambas as organizações — Fundo Global e GAVI — têm sede em Genebra.

Outras respostas internacionais também são expressivas e merecem menção:

1. Comissão independente sobre Segurança Humana, cujo relatório é de 2003 (*Human Security Now: Protecting and Empowering People*). A ideia da Comissão foi lançada em 2000, na Cúpula do Milênio das Nações Unidas, numa iniciativa do governo do Japão, que apoiou técnica e financeiramente os trabalhos, juntamente com recursos financeiros adicionais do governo da Suécia, do Banco Mundial, da Fundação Rockefeller e do *Japan Center for International Exchange*. O Escritório de Projetos e Serviços da ONU gerenciou os arranjos administrativos. O leitmotiv dos trabalhos foi a crescente vulnerabilidade no mundo e a importância de reconceituar a segurança humana em termos da *liberdade de querer* e *liberdade de temer* (*freedom from want* e *freedom from fear*). Sadako Ogata (ex integrante do Alto Comissariado das Nações

---

12 Segundo Homma et al (2011): “A GAVI iniciou suas atividades oferecendo novas vacinas, como a pentavalente para os países participantes, e como contrapartida vem solicitando pagamento de uma parte muito pequena (co-payment) do seu custo. Para o período 2010-2015, essa iniciativa dispõe de um orçamento de US\$ 3,7 bilhões. (...) Outro mecanismo inovador de captação [de países] é o *Advanced Market Commitment (AMC)*, criado especificamente para acelerar a introdução da vacina pneumocócica conjugada, sobretudo para crianças menores de dois anos de idade. Essa nova iniciativa foi liderada pelos governos da Inglaterra, Itália, França, Canadá, Noruega e pela BMGF, que garantiram recursos de US\$ 1,5 bilhão. Atualmente, são apenas dois os laboratórios produtores dessa vacina, Pfizer-Wyeth e GSK, que negociaram acordo de suprimento de 600 milhões de doses por um período de dez anos, possibilitando a introdução da vacina pneumocócica conjugada ainda em 2010 a baixo preço (US\$ 7,00/dose, sendo que após o suprimento de 20% do quantitativo estabelecido, o valor diminuirá para US\$ 3,50/dose). No mercado internacional, o preço é de US\$ 32,00/dose. O processo de conscientização e convencimento dos governos apoiados pela GAVI para a introdução acelerada de novas vacinas vem sendo realizado também por grupos apoiados pela GAVI, como o *pneumo ADIP (Accelerated Development and Introduction Plan)* da Universidade John Hopkins, Bloomberg School of Public Health e o Instituto Sabin de Vacinas, organizando reuniões temáticas e produzindo dados epidemiológicos sobre a prevalência da doença e seu impacto nos países” (p. 447).



Unidas para os Refugiados e então *fellow* na Fundação Ford) e Amartya Sen (Master do Trinity College, Cambridge) presidiram os trabalhos.

2. Iniciativa Global de Segurança em Saúde (*Global Health Security Initiative*), em 2004, convocou sênior especialistas do Reino Unido, EUA, Alemanha, Itália, França, Japão, México, União Européia e OMS para definir atividades que fortalecessem a capacidade de vigilância e de resposta rápida às pandemias. A subsequente resposta à pandemia de SARS evidencia que o mais significativo resultado desse trabalho foi o fortalecimento das redes globais de controle e vigilância e a aprovação de normativas que desafiam a soberania nacional no caso de risco de pandemias.

3. Redefinição, em alguns países, dos objetivos e processos de formulação da política exterior para o alcance de metas de saúde global mais efetivas (*Swiss Department of Home and Foreign Affairs*, 2006; Governo do Reino Unido, em 2008).

4. Iniciativa sobre Política Exterior e Saúde Global (*Foreign Policy and Global Health Initiative*), a partir da aliança entre sete países — África do Sul, Brasil, França, Indonésia, Noruega, Senegal e Tailândia — que lançou, em 2007, a Declaração de Oslo e um Plano de Ação, assinados pelos ministros das Relações Exteriores desses países. A Declaração afirmava — *saúde é uma das mais importantes questões de longo prazo na política externa do nosso tempo* — ressaltando a necessidade urgente de ampliar os horizontes da política externa e criar novos paradigmas de cooperação, destacando as conexões entre política externa e saúde<sup>13</sup>;

5. Engajamento da própria OMS nas atividades relacionadas à saúde global e seus vínculos com a política externa, com diferentes programas em distintas áreas, assim como na reflexão sobre a dinâmica da diplomacia da saúde (Chan *et al*, 2008).

Essa “agenda expandida” sobre a relevância da saúde nas relações internacionais ampliou muito a arena internacional de debate na saúde, diversificou os atores e fóruns de discussão, não somente setoriais, e evidenciou a necessidade

---

13 Feldbaum *et al* (2010: 87) lembram que a Declaração de Oslo afirmava que “*health as a foreign policy issue needs a stronger strategic focus on the international agenda*” e que os países haviam concordado com “*to make health a point of departure and a defining lens that each of four countries will use to examine key elements of foreign policy and development strategies*”. Apoiando a iniciativa a Diretora da OMS, Margaret Chan, afirmou “*we need to embed the use of the health lens in foreign policy while we have this chance*”, mas alertava que essa relação requeria a “*careful management for mutual benefit*”. Essa declaração da OMS evidencia, no mínimo, um certo ceticismo em relação à proposta, além de uma visão estreita dessa relação.

de trabalhar transversalmente em diferentes esferas de políticas, além de atuar nas dimensões cruciais do problema — poder e dinheiro — para construir ações coletivas eminentemente políticas, mas pautadas por complexos conhecimentos técnicos (Fidler, 2009; Ingram, 2005). O melhor exemplo da emergência dessa nova perspectiva é o trabalho e as recomendações da Comissão dos Determinantes Sociais da Saúde, instituída em 2005, pela OMS, e cujo relatório foi publicado em 2008<sup>14</sup>.

Entretanto, a vinculação entre saúde, política exterior e segurança, como promotora do desenvolvimento é problemática, por vários motivos, entre os quais se destaca: a) a vinculação estreita entre saúde e agendas político-ideológicas, econômicas e de segurança muito específicas e atreladas a determinados interesses e valores, e b) o fato de estar a serviço da estratégia de hegemonia e dominação de grandes potências. Por outro lado, não existem evidências claras que comprovem os argumentos que defendem essa associação, sendo que alguns estudos demonstram correlações frágeis entre variáveis de saúde, desenvolvimento econômico e segurança nacional, que são desprovidas, porém, dos respectivos contextos histórico, social e geográfico (Ingram, 2005: 537). Além disso, muitas das justificativas utilizadas para declarar que determinadas enfermidades são uma ameaça à segurança nacional — prevalência de HIV/AIDS nos militares africanos, como sinal de desestabilização dos novos Estados; e disseminação da doença pelo mundo a partir dos militares norte-americanos em missões (ou guerras) na África, entre outras — tampouco se mostraram acuradas (Feldbaum *et al*, 2010).

Mesmo assim, o foco se mantém apenas nas doenças infecciosas, principalmente algumas delas, a despeito do crescimento da importância das enfermidades crônicas, mentais e neurológicas, que pressionam de forma importante as necessidades de cuidado das populações e os serviços de saúde e estão também vinculadas aos determinantes sociais da saúde. Em resumo, as intervenções em saúde não são neutras, nem baseadas apenas em evidências científicas, nem tampouco “uma ponte para a paz” *per se*, como se apregoa. Paul Farmer (1996) e Giovanni Berlinguer (1999) já alertavam para as múltiplas variáveis que se entrelaçam na dinâmica da relação entre saúde e doença.

Os países em desenvolvimento são cada vez mais críticos e desconfiados em relação à estruturação da cooperação internacional ou da ajuda externa para as doenças epidêmicas em termos de segurança nacional, pela percepção de que essas

---

14 O Relatório Final da Comissão dos Determinantes Sociais da Saúde — “*Diminuindo as distâncias numa geração: equidade em saúde a partir da ação nos determinantes sociais da saúde*” (Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health”) (WHO, 2008), está disponível em: [http://www.who.int/social\\_determinants/en/](http://www.who.int/social_determinants/en/) (Acesso em 02/08/2009). O trabalho da Comissão focalizou em nove amplos temas que concentram os maiores determinantes sociais da saúde. Cada um deles foi trabalhado por uma “Rede de Conhecimento” (Knowledge Network — KN). Cada KN foi composta por especialistas no campo específico que coletivamente estudaram os determinantes sociais e as questões de equidade em saúde que lhe fossem pertinentes. Os relatórios finais de cada KN, e outros documentos de apoio, assim como os links para as organizações que lideraram o trabalho da respectiva KN estão disponíveis em: [http://www.who.int/social\\_determinants/themes/en/index.html](http://www.who.int/social_determinants/themes/en/index.html) (Acesso em 02/08/2009).

iniciativas beneficiam, fundamentalmente, os países ricos (Calain, 2007; Aldis, 2008). Essa desconfiança foi amplificada e ganhou visibilidade nas controvérsias e tensões ocorridas no episódio das amostras de vírus da gripe A/H5N1 (da Indonésia) (Fidler, 2008) e nas críticas à revisão do Regulamento Internacional da Saúde (Calain, 2007). Ao mesmo tempo se intensifica o debate em torno da arquitetura da “governança global em saúde” (Dogson *et al*, 2001).

O conceito de “segurança humana”, por sua vez, formulado em 1994, no âmbito do Relatório de Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), propõe uma mudança de foco dos Estados e da territorialidade para as pessoas e comunidades, e da dinâmica “ameaça-defesa” para solidariedade, interdependência e desenvolvimento desigual. Definições mais recentes, como a da Comissão sobre Segurança Humana (2003), defende que ela se refere à proteção e expansão da liberdade vital das pessoas, o que requer tanto a busca da proteção contra ameaças súbitas, de qualquer tipo, quanto o empoderamento para que possam cuidar autonomamente de suas próprias vidas. Apesar de certa ênfase na perspectiva liberal do indivíduo, essa definição traz elementos interessantes para a reflexão.

Em termos gerais, esse debate tem potencial crítico para iluminar várias tensões presentes na nova “geopolítica da saúde” assim como alertar para a estreiteza do foco na segurança nacional. Embora em alguns casos o risco de pandemias ou ameaças causadas por determinadas doenças possa ser visto como problema de segurança nacional e, como tal deva ser tratado, a chamada “segurança global em saúde” (ou mesmo a “governança global da saúde”) vem sendo estruturada a partir de tensões conjunturais e questões específicas e não tem enfrentado seriamente as complexas relações que envolvem os determinantes que ameaçam, de fato, a saúde das pessoas no mundo. Sendo assim, atuar nesse âmbito requer um maior engajamento crítico em relação à revisão dos conceitos e, conseqüentemente, das estratégias de atuação.

### **3 | AJUDA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

A reflexão sobre a cooperação internacional ainda é relativamente pouco explorada analiticamente e, em termos gerais, está bastante marcada pelas correntes tradicionais de pensamento da área de relações internacionais — realista, liberal e idealista. Mais recentemente, reflexões do próprio campo das relações internacionais, da ciência política e da antropologia têm ampliado o debate sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento, centrando a discussão, nas duas primeiras disciplinas, na dinâmica do sistema mundial, permeada por relações de poder, e, na terceira, no aparato institucional e no processo de cooperação numa perspectiva etnográfica. De qualquer forma, no Brasil esse debate ainda é inicial, embora venha

crescendo a partir dos anos 2000, seja no que concerne à discussão sobre projetos de cooperação desenvolvidos no país, como receptor, seja no que se refere à atuação do Brasil como agente promotor da cooperação no exterior. E, na área de saúde, essa discussão é muito incipiente.

Para alguns autores, as visões mais tradicionais espelhariam o *caráter fragmentado da ajuda externa na política exterior de uma nação* (Campos, 2007: 347). Outros enfatizam como cruciais as condições de desigualdade nas relações de poder entre os Estados e nas estruturas de poder do sistema mundial e atribuem diferentes papéis à cooperação na relação de troca que aí se estabelece, definindo-a como uma *situação política* (Keohane, 1984: 63), onde atuam diferentes atores, com distintas perspectivas e possibilidades. E, no ponto de vista da antropologia aplicada, a cooperação internacional é vista como o *conjunto de práticas, valores e atores envolvidos na gestão da ajuda externa*, caracterizando um *“campo de ação política”* (Silva, 2005: 41), onde campo é entendido tanto como modo de reprodução de determinada ordem, quanto como processo, local de instalação de uma luta competitiva entre diferentes visões, conhecimentos, práticas e atores (governamentais ou não, nacionais e internacionais), que traz embutida relações de poder. A categoria poder permeia, de distintas maneiras, os diferentes enfoques analíticos.

A forma e articulação de diferentes atores e agentes em âmbito internacional — redes sociais (de ativismo político ou solidariedade) e outras formas de associação — também são, às vezes, confundidas com cooperação internacional. A confusão entre esses diferentes âmbitos de atuação e entre os termos “ajuda externa”, “cooperação internacional” e “assistência técnica” é grande na literatura.

Assim, encontram-se diferentes termos e definições, para *designar as mais distintas situações*, [e a cooperação adquire] *diferentes sentidos semânticos, sendo uma expressão de escopo flexível e amplo, tão amplo quanto suas possibilidades e fins* (Valente, 2010: 48). Mas não existem definições claras para designar esse conjunto amplo e diverso de práticas, experiências e redes de relações, que atuam em escalas variadas e promovem diferentes fluxos e contra fluxos de saberes, tradições e culturas, entre mundos políticos e sociais muito distintos (Lima, s/n; Souza Lima, 2007).

A primeira definição de cooperação técnica internacional formalmente reconhecida e vigente até hoje foi estabelecida pela Resolução no. 200 da Assembléia Geral da ONU, em 1948: *transferência não comercial de técnicas e conhecimentos, a partir da execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas, entre atores de nível desigual de desenvolvimento (prestador e receptor)*. Esse conjunto de práticas é viabilizado por uma série de instrumentos legais (Acordos, Ajustes, Convênios etc.) negociados, decididos e firmados entre governos, seja bilateral ou multilateralmente, ou entre governos e outras organizações, nacionais ou internacionais, supra-estatais, governamentais ou

não. Esses instrumentos se materializam e são operacionalizados em projetos que envolvem duas ou mais instituições executoras dos países (receptor e prestador), em geral órgãos do aparelho de Estado ou outros designados por ele. O pressuposto por trás dessa definição de cooperação é a fragilidade institucional do aparelho de Estado dos países menos desenvolvidos e a necessidade de fortalecer e capacitar a administração pública. A outra face dessa moeda é a expansão do conhecimento sobre territórios e populações estrangeiras, aumentando, portanto, a capacidade de influência sobre eles, no qual *a dívida é a moeda de troca e fonte de poder e prestígio* (Silva, 2005: 41).

Na definição do governo brasileiro a cooperação técnica internacional se propõe a desenvolver capacidades, de instituições e indivíduos, na perspectiva de promover mudanças, minimizar problemas e explorar possibilidades de desenvolvimento. É entendida como atividade temporária e de fornecimento de subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas do país receptor, mas não como substituta das ações precípuas desse Estado em seu território específico (Brasil/MRE-ABC, 2004).

As elaborações teóricas e conceituais disponíveis sobre a cooperação internacional não são numerosas e ainda existe carência de enfoques teóricos mais inovadores para analisá-la como um dos instrumentos preferenciais de política exterior. Existem alguns bons trabalhos em curso e que começam a apresentar seus produtos, mas grande parte do que está publicado reproduz a “história oficial” ou a descrição factual, colocando a cooperação internacional como instrumento privilegiado das políticas promotoras do desenvolvimento, sem uma reflexão mais profunda e crítica do significado desse processo em momentos históricos concretos e conjunturas particulares.

Para o que interessa discutir neste trabalho, privilegia-se a percepção da cooperação internacional como a atuação de determinados Estados nacionais em solo estrangeiro, por meio de projetos de cooperação para o desenvolvimento, negociados governo a governo, com ou sem a intermediação de organismos internacionais bi ou multilaterais em diferentes áreas, implementados a partir do pós-guerra no século XX. Não se pretende com isso, porém, que a cooperação internacional seja um fenômeno restrito essencialmente aos governos ou ao sistema de instituições e agências multilaterais, uma vez que as fronteiras entre o governamental e o não governamental são fluidas, pelo fluxo entre elas, tanto de especialistas quanto de financiamentos. Mas procura-se enfatizar o papel dos governos e organizações internacionais nesses processos, reconhecendo-se o seu protagonismo. É inerente a esse enfoque a perspectiva histórica que se propõe a sistematizar essa atuação em conjunturas concretas, na dinâmica do sistema mundial e nas mudanças estruturais aí ocorridas. Essa abordagem assume a cooperação internacional para o desenvolvimento como uma das estratégias adotadas pelos Estados nacionais para consolidar ou transformar



seu posicionamento no âmbito do sistema mundial, o que significa atuar num campo permeado por assimetrias na distribuição do poder e por jogos de poder nas relações entre os Estados nacionais ou entre estes e um elenco variado de atores

Significa também perceber a cooperação internacional como uma das dimensões da política de governo, ou seja, como um dos mecanismos utilizados pela política exterior de um país para desenvolver ou implementar determinadas práticas e conhecimentos em outro país, realizando, por essa via, interesses nacionais articulados internacionalmente. Nessa perspectiva, configura-se como atuação no exterior voltada para o acúmulo de poder, que se expressa tanto por atividades conjuntas, quanto por trocas e intercâmbios os mais variados, envolvendo recursos financeiros, materiais (como equipamentos) e imateriais (conhecimentos, idéias, tecnologia), veiculados pela atuação de pessoas — especialistas e profissionais.

Parte-se da premissa que a ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento são historicamente marcadas pelas relações e práticas sociais, políticas e econômicas de cada sociedade particular e pela posição que essa sociedade ocupa no sistema mundial. Entretanto, os projetos político-ideológicos que orientam essa ajuda ou cooperação assumem sentidos particulares em conjunturas históricas específicas, permeados por tensões e disputas permanentes.

Nessa perspectiva, concordando com Hirst (2010), uma leitura política da cooperação internacional deve, necessariamente, articulá-la com o âmbito da política externa e os condicionantes impostos às relações internacionais pelo sistema mundial.

### **3.1 | Um Pouco de História**

Este tópico explora os contextos históricos em que se conceitua e projeta a cooperação internacional como um processo de expansão e consolidação de novas formas de intervenção mundial, justificadas pela lógica do desenvolvimento.

#### **3.1.1 | Origens da cooperação internacional para o desenvolvimento e da moderna diplomacia**

Vários autores referem que as diretrizes para uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento, promovidas pelos EUA no imediato pós-guerra, tem origem no programa de governo de Truman, operacionalizadas pelo Plano Marshall, lançado em 1948, para reconstrução da Europa destruída pela guerra. E alguns assinalam que as origens da cooperação internacional (ou cooperação técnica) têm suas raízes muito antes, no século XIX, tanto embutidas nos esquemas de dominação empreendidos pelas metrópoles sobre suas colônias, quanto associadas aos contextos de guerra e à lógica militar.



Ainda que os processos de intervenção de determinados Estados sobre outros não sejam novos, nem exclusivamente governamentais, as dinâmicas anteriores, verificadas no século XIX e início do XX, relacionadas ao colonialismo e formas de administração de colônias além-mar, ou à produção e acúmulo de conhecimentos ativamente realizados por expedições de países centrais em áreas específicas (de interesse mercantil ou de dominação societária), não podem ser automaticamente alinhadas com a dinâmica de estímulo ao desenvolvimento do pós-guerras sob a batuta dos EUA<sup>15</sup>.

É preciso, portanto, analisar a inflexão que se opera na segunda metade do século XX. Após a segunda grande guerra intensificaram-se as trocas e intercâmbios entre diferentes atores internacionais e nacionais, ativamente impulsionadas pela potência hegemônica — os EUA —, *pari passu* à criação, entre 1945 e 1951, dos principais organismos multilaterais e suas agências especializadas (ONU, FMI, BM, UNESCO em 1945; OMS em 1946; OECD em 1947; entre outras), institucionalizando o chamado sistema internacional. No âmbito desse sistema se consolida uma específica política multilateral de desenvolvimento onde se situa a cooperação internacional (formalizada com a Resolução no. 200 da ONU, em 1948). Essa dinâmica se intensificou nos anos 1960 até meados dos 1970, com características, entretanto, bastante particulares.

Da mesma forma, é necessário qualificar a associação entre cooperação internacional e contextos de guerra ou emergências. Sem dúvida é uma prática antiga o envio de alimentos, medicamentos e suprimentos, sob a lógica militar, para populações afetadas pela guerra ou por conflitos, ou ainda por calamidades e desastres naturais, onde existem desabrigados e refugiados. E essa prática, que persiste até os dias de hoje, marcou a atuação de Estados, organizações humanitárias (como a Cruz Vermelha) e outras instituições de assistência social ou religiosa, consolidando uma das dimensões da ajuda internacional, centrada no humanitarismo e na solidariedade. Entretanto, ainda que os meios logísticos militares persistam nesse tipo de ajuda internacional, a lógica subjacente à prestação de ajuda e de assistência militar a populações atingidas pela guerra, preconizada e operacionalizada como parte do Plano Marshall, nos anos 1950, difere completamente dessas práticas mencionadas. Uma evidência disso é a destituição da UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), que atuou de 1943 a 1949, como principal responsável pela ajuda às populações desabrigadas

---

<sup>15</sup> Ainda que aquelas práticas fossem práticas de dominação, formuladas como uma política de assistência das metrópoles para o desenvolvimento das colônias (como no caso da Inglaterra, em 1929, com o *Colonial Development Act*), e tivessem características que as aproximassem da cooperação técnica internacional — fluxo de relações e instituições entre metrópole-colônia, transferência de conhecimentos e práticas para “promover o desenvolvimento” — e que sejam práticas de alguma maneira reeditadas (ou adaptadas) no período pós-colonial, que alguns autores chamam de neo-colonialismo, historicamente elas não representam uma continuidade linear de “cooperação internacional”, como alguns apregoam (Tickner, 1966, *apud* Valente, 2010). As correlações existentes têm seus significados esclarecidos na especificidade de cada processo histórico, em momentos específicos, além de que a experiência colonial e pós-colonial inglesa não pode ser generalizada nem considerada paradigmática para analisar o passado colonial em geral, que envolve diferentes metrópoles e territórios e distintas formas de colonialismo.

e refugiados de guerra, cujas funções “de assistência ao bem-estar social” foram extintas, a pedido dos EUA, para serem substituídas por outras medidas de cooperação internacional para a reconstrução do pós-guerra, previstas no Plano Marshall.

De forma semelhante, são bem diferentes as intervenções militares de forças de paz da ONU, assim como a atuação de governos transitórios comandados pelas Nações Unidas em terras estrangeiras (como no Camboja nos anos 1980, ou no Kosovo e no Timor Leste, no final dos anos 1990, ou no Haiti nos anos 2000). Os interesses aí envolvidos vão muito além da idéia de solidariedade e as características da ajuda externa, tanto para a pacificação quanto para o desenvolvimento, também são particulares, em cada contexto específico (Fonseca, 2011; Fonseca & Almeida, 2013).

Por outro lado, a moderna diplomacia também surge em relação com a guerra. A origem do termo remonta ao século VIII (Ostelino, 1993: 348-349), mas o seu conteúdo variou progressivamente ao longo dos séculos. Inicialmente, estava referida ao uso, bem mais antigo, do mensageiro para dirimir controvérsias (portador do *diploma*<sup>16</sup>), assim como ao estabelecimento de um *sistema de relações diplomáticas*, pelos gregos no século V, que instituiu o princípio da inviolabilidade dos mensageiros. Posteriormente, com os romanos, o termo é retomado para designar as negociações que deveriam substituir a força, então em declínio. Segundo Ostelino (1993), foi com Bizâncio que a diplomacia teria ganho uma peculiaridade inteiramente nova e atualíssima ainda hoje:

*(...) tornou-se uma arte de referência, na medida em que foi entregue ao diplomata o encargo de negociar e, ao mesmo tempo, de relatar, quando voltava à pátria, as condições de vida, a força e a disponibilidade para a guerra e para a paz dos países junto dos quais funcionava a missão [diplomática]. (p. 348).*

Em síntese, no período feudal a diplomacia era *a arte do arquivo e da exegese dos tratados* e, somente nos séculos XV e XVI aparecem as primeiras missões permanentes (iniciativa dos Estados italianos); mas, é apenas no século XIX que a diplomacia é definitivamente consagrada, desenvolvendo-se, a partir de então, as suas principais formas de atuação. No século XX, finalmente, com o avanço tecnológico e as profundas transformações no sistema mundial, as funções clássicas da diplomacia dos oitocentos foram incorporadas paulatinamente à diplomacia moderna, acrescidas das características de atuação política mais ampla (chamada por alguns de *open diplomacy*), que extrapolam a função tradicional dos diplomatas profissionais (Idem, p. 349).

---

16 Diploma era o nome dado, antigamente, às folhas enroladas onde se registravam as missivas/comunicações, leis e editais públicos, portadas pelos mensageiros e que passou, depois, a ser sinônimo de licença (*laissez passé*) ou privilégios concedidos às pessoas (Ostelino, 1993: 348).

Na definição do *Oxford English Dictionary*, diplomacia é o ofício ou a arte do diplomata, isto é, *a condução das relações internacionais a partir das negociações. O método a partir do qual estas relações são reguladas e mantidas por embaixadores e encarregados (...)* (Ostelino, 1993: 348). O objeto da diplomacia seria, portanto, o método, e não o conteúdo das negociações. E, no Dicionário de Ciências Sociais, a ligação entre diplomacia e guerra é reiterada, pois, a ocorrência da guerra significaria o fracasso da diplomacia. Em outras palavras, a diplomacia refletiria outra forma de expressão dos interesses e do poder dos Estados nas relações com outros Estados em tempos de paz, mas seria, ao mesmo tempo, extensão e complementaridade das práticas militares, particularmente da guerra, como forma alternativa, e muitas vezes simultânea, de resolução de disputas e desacordos internacionais.

As práticas de cooperação internacional se formalizam, assim, no campo da diplomacia e constituem dimensão importante da política externa de um Estado nacional.

### 3.1.2 | A Invenção da Assistência Internacional para o Desenvolvimento

A Assistência Oficial para o Desenvolvimento (*Official Development Assistance* — ODA) tem origens que remontam ao final da Segunda Guerra Mundial, quando os EUA, vitorioso nesse conflito, assumem, a partir de 1945, uma liderança internacional sem precedentes e o governo norte-americano lança o Plano Marshal.

O termo assistência técnica (*technical assistance*) aparece pela primeira vez no Conselho Econômico e Social da ONU (*Economic and Social Council* — Ecosoc), em 1946, como parte da “assistência técnica ao bem-estar social”, conduzida pela UNRRA até 1947. E, ainda em 1946, a Assembleia Geral da ONU lançou as bases das diretrizes para a assistência técnica das Nações Unidas, ampliadas e consolidadas no seu Programa de Assistência, criado em 1948 pela Resolução no. 200<sup>17</sup>. A proposta norte-americana estava ancorada na “Doutrina Truman”, lançada em 1947, e propunha uma política de investimentos em infraestrutura para os países europeus, como parte da estratégia de contenção do avanço do comunismo: restaurar a prosperidade europeia evitaria que os países se alinhassem aos novos países comunistas e restabeleceria áreas de influências entre regiões distantes, mas que tinham vínculos históricos.

Em julho de 1947, em resposta à demanda norte-americana, ocorreu em Paris a Conferência da Cooperação Econômica Européia (CEEC). A CEEC converter-se-ia,

---

<sup>17</sup> Esse programa previa envio de especialistas para atuarem em diferentes países, formação no estrangeiro de profissionais dos países insuficientemente desenvolvidos (bolsas), organização da capacitação e formação de técnicos nos próprios países, ajuda aos governos com fornecimento de recursos humanos e materiais (equipamentos), estruturação de seminários e intercâmbios de informação e conhecimentos. A expressão assistência técnica foi então instituída como um campo técnico (e não político), são criados os fundos para implementá-la e recomenda-se que deveria ser desenvolvida exclusivamente com os governos, ou sob a sua condução, e segundo os interesses e necessidades do país (Valente, 2010)

logo em seguida à sua realização, no Comitê de Cooperação Econômica Européia (CEEC). E, já em abril do ano seguinte, em 1948, o CEEC foi transformado na Organização para a Cooperação Econômica Européia (*Organization for European Economic Cooperation* — OEEC) (OECD, 2007, *apud* Campos, 2002), que deu origem ao Programa de Recuperação Européia (*European Recovery Plan* — ERP), previsto para ser executado num período de quatro anos (OECD, 2007 e 2007a, *apud* Campos, 2002). No mesmo abril de 1948, o então presidente dos EUA, Harry S. Truman, assinou o *Foreign Assistance Act* (Lei da Assistência Externa), legislação que criava oficialmente o “Plano Marshall”, como foi chamado esse programa de recuperação<sup>18</sup>. Ainda em 1948, os EUA criaram a Agência de Cooperação Econômica (*Economic Cooperation Agency* — ECA), responsável pelo gerenciamento do ERP (Campos, 2002).

Quando eleito para o segundo mandato como presidente dos EUA, em 1948, em seu discurso de posse no Congresso Norte-Americano, em 20 de janeiro de 1949, Truman apresentou as quatro linhas de ação que seriam as diretrizes de sua política externa: 1) liderança no apoio às Nações Unidas e respectivas agências; 2) continuidade dos programas para a recuperação econômica mundial (Plano Marshall); 3) fortalecimento das nações “amantes da paz” contra os perigos de agressão, com a criação da Organização para o Tratado do Atlântico Norte (OTAN); e 4) início de um programa para tornar os benefícios dos avanços científicos e industriais norte-americanos disponíveis para a melhoria e crescimento das áreas sub-desenvolvidas do mundo.

O último item ficou conhecido como o “Programa do Ponto IV” (*Point IV Program*) e continha todos os elementos que caracterizariam a intervenção norte-americana em nível internacional, conhecida como assistência para o desenvolvimento (*development assistance*), coordenada, a partir de 1950, pela Administração de Cooperação Técnica (*Technical Cooperation Administration of the United States*). Estava institucionalizada a “ajuda externa”, também conhecida como cooperação internacional para o desenvolvimento. As ações aí previstas deveriam ser implementadas pela ONU e suas agências e, para viabilizar essa determinação, em agosto de 1949 o Ecosoc aprovou o Programa Ampliado de Assistência Técnica (*Expanded Programme for Technical Assistance*), que foi o primeiro programa regular de cooperação técnica — nos campos econômico e de administração pública — e se limitava a promover capacitações para funcionários do Estado, nacionais e expatriados. Esse programa era financiado a partir de um fundo formado por doações dos países membros da ONU, fora do orçamento da organização, e era administrado por um novo departamento — a Direção de Assistência Técnica (*Technical Assistance Board*) e um Comitê de Assistência Técnica (Campos, 2002). Esse Programa foi o predecessor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD (Valente, 2010: 77).

---

18 George Marshall recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1953 por esse plano.

Apesar da existência das instituições multilaterais e dessa dinâmica institucional em torno da ajuda externa e da cooperação internacional desde os anos 1940, até meados dos 1960 grande parte dos recursos disponíveis e que circulavam mundialmente eram oriundos de relações bilaterais, sendo os EUA o maior doador e promotor dessas atividades.

Em 13 de janeiro de 1960, por ocasião da reunião do Comitê Econômico Especial da OEEC, estabeleceu-se o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (*Development Assistance Group — DAG*). O DAG foi criado com a função de se tornar *um fórum para consultas permanentes de doadores sobre a assistência para países menos desenvolvidos* (OECD, 1996: 2). Em março de 1961, novamente com o apoio dos Estados Unidos, o DAG, em sua quarta reunião em Londres, aprovou a Resolução sobre o Esforço Comum de Ajuda (*Common Aid Effort*), que altera o nome do Grupo para Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (*Development Assistance Committee — DAC*), transferindo sua diretoria para Paris (OECD, 1996; 2007; 2007a, *apud* Campos, 2002). E, em 14 de dezembro desse mesmo ano, por iniciativa dos Estados Unidos, foi assinada a convenção que propôs a criação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organization for Economic Cooperation and Development — OECD*), estabelecida oficialmente em dezembro de 1961<sup>19</sup>.

Ainda em 1961 foi criada a *Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional* (*United States Agency for International Aid — USAID*), um órgão independente do governo federal e responsável por programas de assistência econômica e humanitária em todo o mundo. A USAID surgiu com a assinatura do Decreto de Assistência Externa, assinado pelo então Presidente John F. Kennedy, que unificou diversos instrumentos da assistência externa norte-americana<sup>20</sup>.

A expressão Assistência Oficial para o Desenvolvimento (*Official Development Assistance — ODA*) foi adotada oficialmente em 1969, no âmbito do DAC da OECD. À época, a ODA foi definida como as transações oficiais que tinham como

---

19 A OECD foi formada por um grupo de potências industriais, produtoras de cerca de 60% dos bens e serviços no mundo, como a contraparte econômica da OTAN, e desligou-se da OEEC em 1961, apresentando-se como uma organização pluralista e não excludente, cuja condição para tornar-se membro limitava-se ao compromisso com a economia de mercado e a democracia. Mesmo os não membros eram convidados a participar de seus acordos e os países doadores, agrupados no DAC, eram responsáveis por cerca de 90% da ODA no mundo (Valente, 2010: 77-8).

20 O discurso do presidente Kennedy, quando da criação da USAID, já mencionava que o interesse dos EUA na ajuda externa aos países em desenvolvimento incluía a questão da segurança nacional, mas enaltecia os valores e a política hegemônica norte-americana na condução dos assuntos externos: *the collapse of developing-countries (...) would be disastrous to our national security, harmful to our comparative prosperity, and offensive to our conscience* (*apud* Feldbaum *et al.*, 2010:83). Nessa perspectiva é que se pode entender a afirmação de Sato (2010: 51): *o conteúdo moral da cooperação internacional* (entendida como ensinar a pescar, mas, de determinada maneira), aliado à *visão moral das relações internacionais*, já estava presente no Ponto IV do programa de governo de Truman, mas ganhou enorme impulso com a criação da USAID. Esse conteúdo já estaria presente nas relações internacionais dos EUA desde o início do século, mesmo na atuação de fundações privadas, como a Carnegie e a Rockefeller, criadas respectivamente em 1905 e em 1913, mas sua institucionalização definitiva se deu com a criação da USAID.



propósito a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países chamados “em desenvolvimento”, possibilitando condições financeiras favoráveis aos beneficiários, ou, como ficou posteriormente definido, com pelo menos 25% dos recursos disponíveis aplicados a fundo perdido. Com essa decisão, o DAC estabelecia, naquela época, a diferença entre a ODA e o que se denominou de Outros Fluxos Oficiais (*Other Official Flows* — OOF)<sup>21</sup>.

Em síntese, nas duas décadas posteriores à segunda guerra mundial estabeleceram-se os pilares institucionais e ideológicos da hegemonia norte-americana no mundo que orientou, por sua vez, a institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento. Entretanto, já na era Eisenhower (1953-1961), o financiamento público para a implementação dessas políticas se retraiu, priorizando-se os investimentos privados e a América Latina, além do fortalecimento do papel do Banco Mundial, linha essa mantida na essência, mas modificada na operacionalização estratégica, no governo Kennedy (1961-1963). E, a partir de então, as grandes mudanças mundiais, alteraram substancialmente as percepções anteriores. Essa oscilação se transformou em regra ao longo do tempo e a alocação bilateral ou multilateral de recursos de cooperação internacional para países e regiões em todo o mundo ocorre a partir de complexos processos políticos e econômicos, permeados por considerações estratégicas, de ordem nacional e internacional. E as condicionalidades e prioridades mudam no decorrer das décadas, segundo as diferentes conjunturas (Almeida *et al*, 2010).

A partir do início dos anos 2000, porém, houve um aumento substantivo da ODA, que se tornou cada vez mais concessional (90% na forma de *grants* bilaterais); o suporte a programas setoriais aumentou consideravelmente (de 8% em 2001 para 20% em 2004); a parte destinada ao setor social nos países de baixa renda passou de 29% no início dos anos 1990 para 52% entre 2001 e 2004; e, paralelamente, a parte referente à infraestrutura e produção caiu de 59% para 38%, no mesmo período. Ao mesmo tempo, observa-se grande complexidade da ajuda externa e da cooperação internacional, com proliferação de agências bilaterais e multilaterais que interatuam com os países recipientes, especialmente no setor social, incluída a saúde, fragmentação da ODA e significativo grau de *earmarking* dos fundos e programas para problemas específicos, incluindo os fundos e programas globais verticais (cerca de 50% dos fundos multilaterais, mas também nos bilaterais) (IDA, 2007). No caso da saúde, esse crescimento é vertiginoso, sobretudo a partir de 2001 (OECD, 2009).

---

21 A ODA pode ser oferecida aos países na modalidade bilateral ou multilateral. Por ODA bilateral entende-se todo o fluxo de recursos alocados ou desembolsados que se enquadram nos três critérios de ODA do DAC/OECD, a partir de um país-membro do DAC diretamente para um país em desenvolvimento ou para ONGs e Parcerias Público-Privadas (PPP), ou ainda contribuições para programas específicos, destinados a um determinado país e disponibilizados por meio de organizações multilaterais. Já por ODA multilateral entende-se o fluxo de recursos alocados ou desembolsados, com base nos três critérios do DAC, a partir de organizações multilaterais, cujos recursos advêm de contribuições regulares de seus países-membros (OECD, 2008).



### 3.1.3 | Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento — CTPD ou Cooperação Sul-Sul

Os antecedentes da cooperação Sul-Sul (ou Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento — CTPD) situam-se nos meados do século XX e têm como marco a “Conferência de Bandung”, realizada em 1955, na Indonésia<sup>22</sup>. Gradualmente, esse tipo de cooperação constitui-se numa estratégia de fortalecimento dos recursos de poder na arena internacional dos chamados países em desenvolvimento — ou subdesenvolvidos ou do “Terceiro-Mundo” —, como eram chamados à época.

Na década de 1960, um conjunto de iniciativas pavimentou o caminho para novas oportunidades de construção de alianças entre os países do Sul com condições sociais, políticas e econômicas semelhantes. Essas alianças emergem no âmbito das discussões sobre o desenvolvimento e a ajuda externa e passaram a reivindicar o estabelecimento de uma “Nova Ordem Econômica Internacional”, a partir de mudanças na dinâmica da econômica e maior participação nos fóruns internacionais. O “Movimento dos Países Não Alinhados” (MNA), estabelecido oficialmente em 1961, também integra essas iniciativas.

Em 1964, fortemente preocupados com sua participação no comércio internacional, esses países convocaram uma conferência para tratar desse tema e buscar soluções alternativas. Como resultado dessa iniciativa, realizou-se em Genebra, na Suíça, nesse mesmo ano, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development — UNCTAD*), já com o *status* de órgão permanente das Nações Unidas. Em 15 de junho de 1964, ao final da primeira sessão da UNCTAD, um grupo de 77 países assinou a “Declaração Conjunta dos 77 países” que, posteriormente, originou o “Grupo dos 77” (G-77), a maior organização

---

22 A “Conferência de Bandung” (na Indonésia) foi realizada de 18 e 24 de abril de 1955, com o objetivo de fortalecer politicamente o chamado “Terceiro Mundo”, visando a promoção da cooperação econômica e cultural afro-asiática, como forma de oposição ao colonialismo ou neocolonialismo. Trinta e dois países participaram da Conferência: 15 da Ásia (Afeganistão, Birmânia, Camboja, Ceilão, República Popular da China, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Laos, Nepal, Paquistão, República Democrática do Vietnã, Vietnã do Sul, e Tailândia); 9 do Oriente Médio (Arábia Saudita, Egito, Iêmen, Irã, Iraque, Jordânia, Líbano, Síria, e Turquia); e apenas 5 da África (Costa do Ouro — atual Gana —, Etiópia, Líbia, Libéria e Sudão), pois grande parte desse continente ainda era colônia da Europa. Estiveram presentes uma delegação da Força de Libertação Nacional argelina (FLN) e uma do Destur tunisiano (partido independentista tunisiano). Contou também com a presença do premiê indiano Jawaharlal Nehru. Os países participantes representavam uma população de 1,350 bilhões de habitantes. O Japão foi o único país industrializado a participar da conferência. Apesar de condição econômica semelhante, esses países tinham pouco em comum. Bandung deu origem a uma política de “não-alinhamento” — uma postura diplomática e geopolítica equidistante das Grandes Potências — com o objetivo de que esses países se liberassem da influência dos países poderosos da Guerra Fria (URSS e EUA). O “não alinhamento” não foi possível no contexto da bipolaridade, mas, no lugar do “conflito Leste-Oeste”, Bandung criou o conceito de “conflito norte-sul”, expressão que representava um mundo dividido entre países ricos e industrializados (centrais) e países pobres exportadores de produtos primários (periféricos). O patrocínio da reunião coube à Indonésia, Índia, Birmânia, Ceilão (atual Sri Lanka) e Paquistão, que haviam preparado a conferência numa reunião anterior em Colombo, no Ceilão. A declaração de Bandung continha dez pontos sobre “a promoção da paz e da cooperação mundiais”, baseada na Carta das Nações Unidas.

intergovernamental e espaço de articulação dos países em desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas<sup>23</sup>.

Nos anos 1970, impulsionada pela atuação do G-77, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento — CTPD se consolidou como um importante instrumento da Cooperação Sul-Sul. Em 1972, na perspectiva de avançar as oportunidades de articulação entre os países do Sul, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou um Grupo de Trabalho sobre a CTPD. Dois anos depois, em 1974, no âmbito do PNUD, emerge a Unidade Especial das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. E, em 1978, 138 países se reuniram em Buenos Aires, Argentina, por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, e aprovaram o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que é um documento seminal no estabelecimento e avanço da CTPD. Paulatinamente, a discussão sobre o desenvolvimento se desloca do eixo Leste-Oeste para o eixo Norte-Sul.

A CTPD — também chamada de “cooperação horizontal” — tornou-se um instrumento importante de política externa nas relações Sul-Sul e ganhou novos contornos políticos, econômicos e estratégicos, como o princípio da “horizontalidade” representou uma alternativa à “verticalidade” — transferências unilaterais e impositivas de “pacotes prontos” — então conhecida como ajuda internacional Norte-Sul. A aprovação do PABA institucionalizou a “horizontalidade” como um princípio fundamental da CTPD. As premissas que, posteriormente, foram incorporadas como “novos paradigmas” da cooperação internacional já estavam ali enunciadas<sup>24</sup>. Esse processo é concomitante, porém, à crise econômica mundial da segunda metade da década de 1970.

A CTPD se manteve, pelo menos conceitualmente, até os dias atuais, adquirindo novos contornos políticos, econômicos e estratégicos, segundo as diferentes conjunturas políticas.

Após o refluxo dos anos 1980, nos meados dos anos 1990 a CTPD encontrou momento propício para sua retomada e expansão e vem ganhando novo alento no início do novo século quando, segundo Amador (2001), assume o desafio de representar uma alternativa para neutralizar, ou pelo menos reduzir, as forças negativas resultantes do processo de globalização econômica. Desde então passou a contar

---

23 O G77 promove a articulação dos interesses econômicos e as negociações conjuntas de seus membros, além da cooperação Sul-Sul. A atuação do grupo começou em 1967, com o primeiro Encontro Ministerial, na Argélia, e sua estrutura institucional permanente vem se desenvolvendo gradualmente. Embora mantenha o nome, o G77 conta hoje com 131 países-membro e um deles é o Brasil.

24 O PABA propunha que os países em desenvolvimento deveriam: impulsionar o desenvolvimento a partir da potencialização de suas próprias capacidades; buscar soluções endógenas para o desenvolvimento segundo suas aspirações, necessidades e valores; fortalecer suas capacidades para analisar as suas dificuldades e formular estratégias conjuntas para a condução de suas relações econômicas internacionais, a partir do conhecimento disponível, da cooperação e da troca de experiências.

com mecanismos institucionalizados de parceria internacional para a consecução de seus objetivos. Países e organismos internacionais do sistema da ONU gradualmente passaram a oferecer recursos para a CTPD a partir da chamada *cooperação triangular*, ou *triangulação*. Novas leituras técnicas e políticas sobre o tema da cooperação e da ajuda internacional consolidaram esse impulso e definiram-se compromissos com metas específicas, entre os quais se destacam os Objetivos do Milênio (ODM), estabelecidos em 2000. E, em 2004, uma resolução da Assembleia Geral da ONU reconheceu que os países em desenvolvimento tem a *responsabilidade primordial de promover e realizar a cooperação Sul-Sul*, não como substituição da cooperação Norte-Sul, mas como sua complementação. A mesma resolução mudou o nome da Unidade Especial das Nações Unidas para “Cooperação Sul-Sul” (*United Nations Special Unit for South-South Cooperation — UN-SUSSC*), destacando a dimensão geopolítica da CTPD (Santana, 2011).

“Triangulação”, segundo a UN-SUSSC, é uma *iniciativa de cooperação técnica entre dois ou mais países em desenvolvimento apoiada financeiramente por doadores do Norte ou por organizações internacionais*. Em vários documentos o Ecosoc e a própria UN-SUSSC se referem à triangulação como uma forma híbrida de colaboração Sul-Sul e Norte-Sul, que envolveria os doadores tradicionais e os novos doadores do Sul, assim como outros parceiros. A ABC, por sua vez, define triangulação como *a modalidade de Cooperação Técnica na qual dois países implementam ações conjuntas com o objetivo de prover capacitação profissional, fortalecimento institucional e intercâmbio técnico para um terceiro* e afirma que o Brasil tem *angariado diversos parceiros para as ações de triangulação* (ABC, 2009)<sup>25</sup>.

Paralelamente à revisão das normativas globais sobre as responsabilidades na ajuda externa e na cooperação, os países em desenvolvimento (alguns rotulados como *doadores emergentes*) passaram a ser considerados um *eixo de vinculação* entre os dois extremos, um *elemento de articulação entre dinâmicas cooperativas múltiplas* (Norte-Sul e Sul-Sul) e, ao mesmo tempo, como uma *lógica de soma zero, onde a maior responsabilidade como doador conduziria à superação da condição de receptor* (Hirst, 2010: 18). Por seu lado, o Sul também vem afinando suas demandas, diversificando o tipo de participação dos países melhor posicionados na arena internacional, articulando-se em blocos (ou foruns) e desenvolvendo novas formas de cooperação, o que outorga um novo lugar para a cooperação Sul-Sul, como instrumento de política externa.

Hirst (2010) assinala ainda que existiria *uma vinculação positiva* entre os novos formatos de articulação interestatal dos países emergentes — com ou sem poder regional — e a valorização da agenda de cooperação Sul-Sul. *Além de se*

---

25 Exemplos disso é a triangulação com vários países do Norte, dentre os quais se destacam a Cooperação Técnica Alemã (GTZ), a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), a Agência de Desenvolvimento Internacional do Canadá (CIDA) e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID). O Brasil também conta com organismos multilaterais e regionais em parcerias de triangulação, como é o caso da OPAS-OMS, do UNAIDS, dentre outros.

apoiar em oportunidades comerciais, a cooperação representa um caminho de aprendizagem político, econômico e cultural, constituindo-se num meio para o fortalecimento recíproco da governabilidade democrática (p. 22). A atuação desses países nos âmbitos regionais Sul-Sul — na América do Sul e na África —, voltada para a configuração de uma agenda própria de alavancagem do desenvolvimento, promotora da paz e da democracia, evidencia a conotação política da arquitetura da CTPD.

A preocupação em diferenciar-se do *modus operandi* da cooperação Norte-Sul, sobretudo em relação a não imposição de condicionalidades e à forma de trabalho (voltada para a construção de capacidades), configuram-se como mudanças concretas. Na realidade, esse processo de “diferenciação” dos países, que são ao mesmo tempo doadores e receptores, está mais relacionado com determinados princípios e opções de política externa do que com preferências de oferta ou demanda por assistência técnica (Hirst, 2010: 23).

## 3.2 | Um Pouco de Teoria

Até bem pouco tempo as expressões cooperação internacional e cooperação técnica internacional (ou assistência técnica) tinham significados distintos na literatura especializada (Sato, 2010): a primeira tinha um sentido mais genérico e estava relacionada à busca de associação entre países com propósitos específicos; e a segunda — cooperação ou assistência técnica — estava referida, fundamentalmente, à ajuda internacional fornecida pelos países mais ricos, e tecnologicamente mais avançados, aos países mais pobres, seja diretamente ou por meio de agências multilaterais. Essa diferenciação está na base do aparecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento, ou da cooperação técnica internacional.

### 3.2.1 | Cooperação internacional para o desenvolvimento e cooperação (ou assistência) técnica: diferentes abordagens

Os enfoques tradicionais adotados na cooperação internacional para o desenvolvimento não se apóiam num paradigma específico, mas seguem a tendência dos significados e paradigmas que permeiam o olhar de diferentes campos do conhecimento e setores de atividade envolvidos na cooperação (Lima, s/d). Porém, tanto no contexto do discurso político e social, elaborado por agentes governamentais ou não-governamentais, como no contexto do discurso acadêmico, os significados que surgem, conforme as articulações do termo, acabam por definir relações decisivas, instauradoras ou decorrentes, do processo de cooperação (Lima, s/d). Em termos gerais, as mudanças de enfoque na cooperação técnica internacional seguiram os paradigmas de reflexão sobre o desenvolvimento, onde a assistência técnica tinha uma função complementar e de “promoção do desenvolvimento”.

Nos anos 1950, na esteira do Plano Marshall, a então nascente cooperação internacional foi fortemente influenciada pelo paradigma da modernização (Todaro, 1997, *apud* Campos, 2002), ou seja, voltada especificamente para promover o crescimento econômico. A crença subjacente era que uma vez alcançado esse crescimento os demais problemas, inclusive sociais, seriam resolvidos automaticamente. A questão da pobreza estava presente nos debates, mas considerava-se que, paulatinamente seria superada com o crescimento econômico (*trickle-down theory*) (Pereira, 2010). Projetos de larga escala intensivos em capital — tais como os de infra-estrutura —, seriam os principais meios para impulsionar o crescimento econômico dos países menos favorecidos. A cooperação técnica (ou assistência técnica) era vista então como uma forma de fornecer *inputs* adequados, humanos e tecnológicos, para alavancar o crescimento e preencher as “lacunas do desenvolvimento”, sobretudo nos países menos desenvolvidos, com projetos na área de educação, capacitação e treinamentos (*manpower aid*) (Stokke, 1996, *apud* Campos, 2002).

Nos anos 1960, fortes críticas ao paradigma da modernização levaram à elaboração de novas concepções sobre o desenvolvimento, recolocando a questão nos termos das relações de dependência e exploração econômica entre centro-periferia (ou entre países ricos e pobres) no sistema capitalista. A cooperação para o desenvolvimento (e a ajuda externa), na forma como vinha sendo implementada, poderia gerar mais dependência do que promover um desenvolvimento sustentável e de longo prazo.

Frente a essas críticas, exacerbadas no contexto das turbulências mundiais do fim dos anos 1960 e da primeira metade da década dos 1970 — reivindicações trabalhistas, movimentos sociais variados, inclusive alternativos, descolonização, movimentos dos “países não alinhados”, entre outros — estimularam revisões que procuraram articular o crescimento econômico com os aspectos humanos e sociais do desenvolvimento. E a efetividade da cooperação técnica também foi colocada em questão.

O enfoque das “Necessidades Humanas Básicas” (NHB), formulado pelo Banco Mundial, em 1973, foi direcionado explicitamente para a questão da pobreza e recolocou os termos do debate sobre o desenvolvimento e sobre a cooperação. Vários programas e agências das Nações Unidas abraçaram o novo conceito, ao enfatizar que os “enfoques participativos e centrados nas pessoas” eram cruciais para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Nessa nova abordagem, uma perspectiva nova para o desenvolvimento, em cada sociedade, deveria ser orientada pelas necessidades (materiais e não materiais), endógena (soberana na definição de valores e visões de futuro), auto-confiante (centrada nas próprias forças e recursos), ecológica e promotora de transformações estruturais (Stokke, 1996 *apud* Campos, 2002).

A noção de NHB impulsionou também mudanças de abordagem na cooperação internacional que passou a ser focada na erradicação da pobreza, com



projetos pontuais e específicos (nutrição, atenção primária, desenvolvimento de pequenos produtores rurais etc.). O documento “Novas Dimensões para a Cooperação Técnica” foi aprovado na 27ª Sessão do Conselho Deliberativo do PNUD, em 1979, colocando ênfase na necessidade da cooperação técnica gerar “autoconfiança” nos países receptores, referida aos efeitos de mais longo prazo, isto é, aquisição de capacidades para formular e implementar planos e políticas para o desenvolvimento.

Entretanto, na década de 1980, na esteira do segundo choque do petróleo (1979) e da crise econômica subsequente, os princípios neoliberais impostos pelas condicionalidades dos empréstimos vinculados aos Programas de Ajuste Estrutural (*Structural Adjustment Programs* — SAP) ocuparam o centro das formulações nas esferas econômica e política, e também na cooperação internacional. Neste contexto, a CTPD sofreu retrocessos. As deficiências identificadas âmbitos político e administrativo dos países em desenvolvimento, muitas delas agravadas pelos SAP, foram abordadas a partir de programas de cooperação destinados a fortalecer as instituições governamentais.

O conceito de “desenvolvimento institucional” foi então cunhado pelo Banco Mundial, em 1987, e definido como um processo que proporcionaria o aumento da habilidade das instituições para usar os recursos (humanos e materiais) disponíveis de forma mais efetiva. Embora o campo do desenvolvimento institucional tenha sido definido de várias maneiras (*institution building, public sector management*), independentemente do rótulo o objetivo central da cooperação técnica seria a formação/capacitação de profissionais nacionais para o desempenho de “funções essenciais”, atreladas à redefinição do papel do Estado. A necessidade percebida de construir capacidade gerencial nas instituições do Estado e de treinar os funcionários dos governos para conduzir os processos de ajuste renovou os mecanismos de cooperação internacional a partir dos meados dos 1980.

O fim da ordem bipolar e o acelerado processo de globalização impactaram de forma importante os fluxos de ajuda externa e de assistência internacional para o desenvolvimento. Os desequilíbrios Norte-Sul renovaram os impulsos tanto da comunidade de doadores quanto das organizações multilaterais nessa área, a partir, entretanto, de diferentes propósitos e interesses.

No início da década de 1990, o reconhecimento generalizado sobre o fracasso dos ajustes estruturais (SAP) levou à percepção de que era necessário um novo paradigma para a promoção do desenvolvimento. Durante essa década, várias conferências das Nações Unidas foram realizadas, enfatizando preocupações sociais, ambientais e sobre os direitos humanos, entre outras, evidenciando a necessidade de rever a forma como projetos e atividades para a promoção do desenvolvimento vinham sendo implementados.



Assim, o conceito de “construção de capacidades para o desenvolvimento” (*capacity building for development*) foi elaborado para orientar a cooperação técnica internacional. É definido como o *processo pelo qual indivíduos, organizações, instituições e sociedades desenvolvem habilidades (individual ou coletivamente) para desempenhar funções, solucionar problemas, estabelecer e alcançar objetivos* (UNDP, 1997: 8). Este novo paradigma inovou em dois aspectos, em comparação a paradigmas anteriores: integrou formação de recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional; e pretendia romper com a tradicional transferência passiva de conhecimentos e tecnologias. A nova abordagem propunha explorar as capacidades e recursos endógenos existentes em cada país.

Essa reorientação trouxe mudanças significativas no papel dos agentes, consultores e especialistas internacionais, em todos os campos da cooperação internacional para o desenvolvimento (Morgan, 1994). Ao invés de meramente “transferir conhecimentos”, esperava-se que os projetos cooperativos dessem maior ênfase ao esforço conjunto entre os parceiros (consultores, especialistas estrangeiros e contrapartidas nacionais) na busca e identificação de soluções para problemas de desenvolvimento, de forma contínua durante a execução do próprio projeto, na esperança de que esse processo se tornasse, ao mesmo tempo, meio e fim da cooperação. Essa prática possibilitaria a permanência no tempo dos resultados do aprendizado e construção conjunta, uma vez findo o projeto de cooperação.

Porém, como instrumento de promoção do desenvolvimento, ao longo da história a cooperação internacional é marcada mais por fracassos do que por sucessos (Campos 2002). Algum sucesso é encontrado nos chamados projetos “duros” (*hard*), ou seja, projetos relativos à construção ou disponibilização de infraestrutura física, que foram a maioria, sobretudo no imediato pós-guerra. Nesses casos, o sucesso era atribuído à relativa facilidade com que esses insumos podiam ser transferidos e mensurados. Fracassos, por sua vez, concentravam-se nos projetos “brandos ou maleáveis” (*soft*), tais como aqueles orientados para a reforma ou fortalecimento organizacional e relacionados à transformação social. Os fracassos eram em geral atribuídos à dependência desses projetos da existência de habilidades locais e de instituições adequadas (Berg, 1993; Cassen, 1994).

Em síntese, frente à essa realidade pouco auspiciosa, diferentes perspectivas surgiram ao longo dos anos para a reorientação da prática da cooperação internacional. Porém, todas têm em comum o foco centrado no arcabouço institucional do setor público e a distinção entre elas está nas ênfases distintas e no *modus operandi*. Da noção de “construção institucional”, dos anos 1950 e 1960, passou-se para a de “fortalecimento institucional” nas décadas de 1960 e 1970; nos 1980, propôs-se a “gestão do desenvolvimento” e o “desenvolvimento institucional”, na perspectiva gerencialista e do Estado mínimo; e, nos 1990, emergiu o interesse pela “construção de capacidades”. O pressuposto em todas essas concepções é que a cooperação técnica internacional

teria como função primordial melhorar a habilidade do aparelho estatal para predizer, reconhecer, prevenir ou gerenciar os problemas que impedem ou dificultam o desenvolvimento (Trostle, Sommerfeld & Simon, 1997: 63, *apud* Campos, 2002).

No início do novo milênio, avanços na reflexão das próprias nações menos desenvolvidas sobre as questões do desenvolvimento proporcionaram a inclusão da cooperação internacional como instrumento privilegiado de suas políticas exteriores, ao mesmo tempo em que a comunidade internacional de doadores vem se articulando de forma mais intensa e ampliada para garantir maior efetividade à ajuda externa e à cooperação internacional. Na perspectiva de aperfeiçoar os instrumentos e melhorar os resultados da ajuda internacional, foram acordados consensualmente novos compromissos globais no âmbito da OECD, que contaram também com o aval das Nações Unidas e da União Européia (Hirst, 2010). E se ampliou de forma importante, a participação das ONGs e os compromissos de fundações privadas com a cooperação internacional.

Por outro lado, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA, trouxeram o conceito de “securitização” para a cooperação internacional, destacando o seu potencial papel na contenção das ameaças globais e na promoção da “segurança internacional”<sup>26</sup>.

A Declaração de Paris (DP), de 2005, fruto de reunião promovida pelos doadores, estabelece e sistematiza responsabilidades entre os parceiros, princípios ordenadores da distribuição de recursos, atribuições governamentais, papel dos organismos multilaterais e das organizações civis.<sup>27</sup> Hirst informa que nos países do Sul aparecem 3 opções em relação à adesão à DP: os que aderem com avaliação, os aderentes com monitoramento e os não aderentes. O elemento diferenciador parece ser a importância da dependência dos fluxos de assistência internacional e as posturas mais ou menos críticas em relação às agendas e políticas da comunidade tradicional de doadores. No caso da Cooperação Sul-Sul, em certa medida os países em desenvolvimento se descolam das consignas da Declaração de Paris<sup>28</sup>.

---

26 Essa concepção é bastante clara também num Relatório do Banco Mundial de 2003 (WORLD BANK, 2003).

27 A Declaração de Paris — DP (2005), apesar de ter surgido de um foro pouco expressivo — o Grupo de Trabalho sobre a eficácia da ajuda (WP-EFF) do DAC/OECD — desencadeou um dinâmica inesperada, com várias reuniões e foros sucessivos, e se converteu em pedra angular para importante parte da governança internacional da ajuda externa e para a definição das relações entre doadores e receptores, estabelecendo vários conceitos, procedimentos e indicadores de acompanhamento e avaliação dos resultados da ajuda externa e da cooperação internacional. Está baseada em várias iniciativas anteriores (tais como o Marco Integral do Desenvolvimento, do Banco Mundial, e a Declaração da Cúpula de Monterrey), mas também se relaciona com os ODM e com outros marcos de desenvolvimento das Nações Unidas.

28 A África é o continente com 75% dos países aderentes à DP com monitoramento, incluindo a África do Sul, Afeganistão e Egito; Índia e Paquistão também aderiram, mas sem monitoramento. Na América do Sul, Argentina, Guatemala e México aderiram também sem monitoramento, enquanto Bolívia, Colômbia, Honduras, Nicarágua e Peru aderiram com monitoramento; o Brasil, Chile, Uruguai, Venezuela, Paraguai e Equador se recusaram a assinar a Declaração (Hirst, 2010: 23 e 37, nota 7).

A agenda carregada de conferências internacionais, promovida pela comunidade doadora, com o objetivo de melhorar os resultados dos novos consensos e implementar os compromissos acordados em Paris, mereceram novas reuniões, supervisões e revisões periódicas, entre as quais se destaca a Reunião de Accra (2008), onde se aprovou uma Agenda para a Ação<sup>29</sup>. E, em 2011, a reunião de Busan (Busan High Level Forum), na Coreia, praticamente reiterou os princípios anteriores, propõe a substituição dos termos “ajuda” para “cooperação para o desenvolvimento”, e de “prevenção de riscos” para “gerenciamento de riscos”; equaliza as responsabilidades dos parceiros pelos resultados da cooperação, enfatizando a utilização de sistemas locais para a definição, implementação e avaliação dos projetos de cooperação; e amplia o espaço para que os países receptores definam suas prioridades (Golischenko, Koenig, & Jeantet, 2012)

### 3.3 | Ajuda Externa e Cooperação Internacional em Saúde: história e tendências

A ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento em saúde não escapam dos paradigmas mais gerais que orientam o “desenvolvimento”, nem dos dilemas que lhe são inerentes.

A cooperação internacional em saúde surgiu relativamente cedo, muito antes da chamada cooperação para o desenvolvimento, em grande medida como resultado dos avanços no conhecimento sobre as doenças infecciosas e nas tecnologias de transporte do século XIX. A 1ª Conferência Sanitária Internacional, um marco histórico nesse processo, ocorreu em Paris em 1851. À época, os estados europeus, pela primeira vez, discutiam iniciativas coordenadas de cooperação para o combate às ameaças da cólera, peste e febre amarela. O evento representou *uma transição radical na forma de conceituar e abordar a saúde internacionalmente* (Fidler, 2004: 1). De 1851 em diante foram realizadas conferências internacionais, tratados foram assinados e organizações internacionais foram criadas para ampliar e fortalecer a cooperação internacional em saúde. Este processo culminou num marco histórico: a criação da Organização Mundial da Saúde (OMS) — oficialmente em 1946, mas implementada em 1948 — juntamente com o Regulamento Sanitário Internacional, um conjunto de regras fundamentalmente para o controle de doenças infecciosas. Combinadas, essas iniciativas produziram os primeiros *processos, regras e instituições para a governança global em saúde* (Fidler, 2001b: 843). Subjacente a essa institucionalização sempre esteve a mudança dos meios de produção e os riscos, para o comércio, de situações problemáticas do ponto de vista sanitário.

A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), por sua vez, foi criada em 1902, na 2ª Conferência Internacional da Organização dos Estados Americanos (OEA),

---

<sup>29</sup> A Declaração de Accra (Accra Agenda for Action, 2008), resultante de sucessivos fóruns de monitoramento da DP, discutiu a eficácia da ajuda externa e aprofundou os mecanismos de controle acordados em Paris.

como Oficina Sanitária Internacional, um órgão regional do sistema interamericano especializado em saúde<sup>30</sup>. Em 1948, a OPAS foi incorporada à OMS e os países sul-americanos fizeram consideráveis contribuições financeiras à organização, fazendo com que o seu orçamento, que estava em torno dos US\$ 100 mil dólares, passasse à cerca de US\$1,3 milhão. Nesse mesmo ano aconteceu a 1ª. Assembleia Mundial de Saúde, onde os acordos entre a OPAS e a OMS foram discutidos e negociados. Essa anterioridade histórica confere à OPAS uma certa “independência relativa” em relação à OMS, o que marca sua atuação na região. Para Lima (2002), a OPAS é não só o mais antigo organismo de cooperação na área de saúde, mas também uma das primeiras instituições [internacionais] *de cooperação internacional* (Lima, 2002: 25)<sup>31</sup>.

Em consonância com a dinâmica mundial, os enfoques de cooperação internacional na área da saúde têm variado, acompanhando as tendências da reflexão sobre o desenvolvimento. Nas décadas de 1960 e 1970, influenciada por grande criticismo setorial (Almeida, 1995; 1996), pelos movimentos sociais ‘alternativos’ e dos países não-alinhados, a cooperação internacional em saúde estava focada na atenção comunitária, na priorização da saúde pública (ou da saúde coletiva) em detrimento da supervalorizada atenção médica, e na construção de sistemas de saúde organizados com base na atenção primária à saúde.<sup>32</sup>

A partir de meados da década de 1970, a crise fiscal mundial desviou as atenções para os elevados custos da assistência médica e a força anunciada das propostas alternativas em saúde perdeu fôlego. Na década de 1980, a crise econômica, o reembolso das dívidas externas, a implementação dos SAP e outras mudanças políticas profundas — distúrbios civis e políticos, difusão da hegemonia neoliberal, processos de redemocratização política na América do Sul e de construção de novas nações emergentes da libertação colonial na África — agravaram a pobreza e as desigualdades no Sul. A disseminação mundial da epidemia de HIV/AIDS, conjuntamente com outras doenças fatais, sobrecarregou de forma desproporcional os sistemas de saúde nos países de renda média e baixa. Todos esses fatores, combinados com uma globalização econômica extremamente desigual, aumentou as necessidades locais e enfraqueceu ainda mais os sistemas de saúde, seja pela falta de prioridade de investimento, seja pela emigração (especialmente para países do Norte) de trabalhadores de saúde dos países do Sul.

---

30 Segundo seu site oficial, a OPAS tem por missão *orientar os esforços estratégicos de colaboração entre os Estados membros e outros parceiros, no sentido de promover a equidade na saúde, combater doenças, melhorar a qualidade e elevar a expectativa de vida dos povos das Américas*

31 Em seu trabalho, Lima (2002) divide a história da OPAS em momentos distintos. O primeiro, de 1902 a 1947 foi marcado por sua atuação por meio das “Conferências Sanitárias Pan-Americanas”, que difundiam as ideias científicas e as ações de saúde desenvolvidas pela organização, principalmente por intermédio do Boletim da Oficina Sanitária Pan-americana. Nesse período, conseguiu implementar o Código Sanitário Pan-Americano, em 1924, que regulamentava as ações pertinentes ao controle das doenças transmissíveis. E, o segundo momento, a partir de 1947, se caracteriza pelas atividades de implantação do programa de descentralização da OMS e de transformação da OPAS em seu branch; a incorporação da OPAS à OMS somente ocorreu efetivamente em 1948 (Lima, 2002: 48).

32 Essa tendência foi reforçada no final da década de 1970 pelo programa de Atenção Primária em Saúde (APS) e pela estratégia da “Saúde para Todos no Ano 2000” (SPT 2000), proclamada na Declaração de Alma Ata (1978).

Não obstante, durante a década de 1980, agendas restritivas de reforma do setor saúde prosperaram e se disseminaram em todo o mundo, fomentadas pela ideologia neoliberal então hegemônica e pela crítica ao *Welfare State*. Os gastos em saúde foram submetidos às exigências dos ajustes macroeconômicos, incorporando os mesmos princípios neoliberais de “menos Estado”, privatização, flexibilidade e desregulamentação, desconsiderando-se os problemas sociais (Almeida, 1995; 2002). O acesso aos serviços de saúde deixou de ser considerado um bem público e as privatizações pioraram a situação, com aumento do gasto privado, mesmo entre as populações mais carentes. Este processo foi acompanhado da negligência com as questões epidemiológicas e as atividades de saúde pública — prevenção e controle de endemias, doenças epidêmicas e transmissíveis.

Vale mencionar que essa trajetória é acompanhada pela disputa entre a OMS e o Banco Mundial na condução do setor na arena internacional (Mello & Costa, 1994; Almeida, 1995, 2006; Brown, Cueto & Fee, 2006). Até os anos 60, a OMS era a liderança setorial incontestável no plano internacional, mas, historicamente, sua legitimidade esteve vinculada à construção de um paradigma teórico e conceitual baseado na autoridade científica e profissional, sobretudo médica, que orientou práticas e estratégias capazes de enfrentar os problemas de saúde no âmbito mundial. Anteriormente, a partir do fim do século XIX e primeiras décadas do século XX, os avanços da tecnologia médica e dos meios terapêuticos, haviam orientado a criação e a atuação da OPAS dentro do “paradigma da saúde pública”, fundado basicamente no controle de vetores e parasitas e na prevenção das enfermidades infecciosas (com a extensão da vacinação). Esse programa clássico do sanitarismo foi incorporado à OMS quando da sua criação em 1948.

A partir dos anos 60, esse consenso foi questionado com a constatação e crescente crítica à baixa eficácia da saúde pública tradicional para lidar com as questões estruturais que condicionariam a saúde e a enfermidade, sobretudo nos países em desenvolvimento. A agenda da OMS começou então a ser reconstruída, incorporando outros temas de políticas públicas que interferem com a saúde, ampliando o debate setorial. É desta fase a formulação da estratégia de Atenção Primária em Saúde (Alma Ata, 1978), no âmbito da “Saúde para todos no Ano 2000”. Mas esse ambicioso programa foi indiretamente solapado com a discussão da “crise da saúde” (iniciada nos meados dos anos 70).

A disputa pela liderança setorial culminou com a predominância do Banco Mundial na arena internacional da saúde, a partir do final dos anos 1980, o que possibilitou, inclusive, a formulação de uma agenda de reforma *pós-welfare* também para a saúde, capitaneada pelo banco (Almeida, 1995, 1996, 2002).

Essas reformas dos sistemas de saúde dos anos 1980 e 1990 não ajudaram a superar as desigualdades existentes, seja no Norte ou no Sul; mas prejudicaram ainda mais, sobretudo no Sul, a já precária capacidade de resolução de problemas



dos sistemas de saúde, agravando as desigualdades. Enquanto isso, a cooperação internacional deslocou-se para intervenções tecnológicas e de produtos (novas drogas e vacinas, novos equipamentos), enquanto enfraquecia-se consideravelmente o apoio ao fortalecimento dos sistemas de serviços de saúde. Na segunda metade dos 1990 os resultados dessas décadas de sub-investimento eram evidentes.

Nesse mesmo período, no quadro de “renovação” da OMS e de recuperação do seu papel global no comando do setor, foi estimulada a criação de “parcerias” e “fundos globais”, envolvendo diferentes atores, públicos (governamentais e não-governamentais) e privados (incluindo os filantrópicos), concentrados em alvos específicos. Essas parcerias foram incentivadas tanto para fortalecer a situação financeira da OMS, e outras organizações ou agências multilaterais, quanto para estabelecer alianças que ampliariam o seu poder de atuação, perdido nas décadas precedentes (Brown, Cueto & Fee, 2006).

Por outro lado, o ataque terrorista de 11 de setembro, nos EUA, impulsionou mudanças importantes na forma como a saúde se insere na política externa dos diferentes países, como também na dinâmica e volume da ajuda externa dos países desenvolvidos para os de renda baixa, que se reflete, por sua vez, na cooperação internacional.

Desde os anos 2000, as parcerias público-privadas, chamadas Iniciativas Globais em Saúde (*Global Health Initiatives — GHIs*), anteriormente conhecidas como Parcerias Público-Privada em Saúde ou Parcerias em Saúde Global (*Global Health Public-Private Partnership* ou *Global Health Partnership*)<sup>33</sup> tiveram um aumento impressionante e são consideradas uma *resposta concertada* para enfrentar o preocupante aumento da carga de doenças no mundo (WHO, 2009: 2137-38; Cosgrave, s/d). Em 2007 somavam mais de 100, e poucas delas concentravam parte importante do total do financiamento da saúde por doadores externos — o Fundo Global, a GAVI, o PEPFAR e o Banco Mundial (mais especificamente o *World Bank Multi-Country AIDS Program — MAP*). O impacto dessas novas articulações na cooperação internacional em saúde — com significativo aumento de recursos e atores — foi substancial. Em 2007, o Fundo Global, o PEPFAR e o Banco Mundial — MAP contribuíram com mais de dois terços do total de fundos externos para o controle da epidemia de HIV/AIDS e malária nos países pobres (WHO, 2009).

### 3.4 | A Ajuda Internacional para o Desenvolvimento em Saúde: alguns dados

Seguindo a tendência histórica da assistência internacional para o desenvolvimento, nas décadas 1960 a 1980 a ajuda externa para a saúde, capitaneada

---

33 As Iniciativas Globais em Saúde (GHIS — *Global Health Initiatives*) incluem o reforço da participação do setor privado, entidades filantrópicas e da sociedade civil na área da saúde (WHO, 2009).



pelos EUA, e mesmo a de outros países desenvolvidos do ocidente, refletiam as tensões da polarização da Guerra Fria, privilegiando os países e regiões estratégicas para o mapa geopolítico e, em termos gerais, não era muito expressiva, mantendo-se estagnada por praticamente todo esse período. Por outro lado, apesar dos discursos em prol do combate às doenças para assegurar melhores condições de saúde para a população dos países mais pobres, os vínculos entre a ajuda para o desenvolvimento em saúde e os objetivos de política externa não eram evidentes naquela época, tornando a definição dessa ajuda bastante problemática.

Ainda que não exista um sistema abrangente e completo de informação e monitoramento da ajuda internacional em saúde (ou do fluxo de recursos para o financiamento da saúde no mundo, ou da assistência internacional para o desenvolvimento da saúde), vários autores constataam um aumento expressivo dessa ajuda nas décadas recentes. E mesmo que as diferentes fontes de informação disponíveis sejam pouco homogêneas e compatíveis entre si, algumas estimativas são possíveis.

Segundo dados analisados por Ravishankar *et al* (2009: 2116-17), de 1990 a 2007 o total da ajuda externa para o desenvolvimento da saúde quadruplicou (de USD 5,6 para 21,8 bilhões), sendo maior o aumento no período 2001-2007. A porcentagem de recursos mobilizados pelas agências da ONU decresceu (de 32,3% em 1990 para 14,0% em 2007); o Banco Mundial, e outros bancos regionais, depois de um pico relativo em 2000 (21,7%), reduziram seu aporte para 7,2% em 2007. A parte financiada pelas agências bilaterais decresceu de 46,8% em 1990 para 27,1% em 2001 e voltou a subir para 34,0% em 2007. Ao mesmo tempo, o financiamento via Fundo Global e GAVI passou rapidamente de menos 1%, em 2002, para respectivamente 8,3% e 4,2% em 2007. Os recursos canalizados a partir de ONGs aumentaram de 13,1% em 1990 para 24,9% em 2006. A mudança em relação à década de 1980, que apresentou níveis baixos e estagnados de ajuda externa, é impactante.

O combate à epidemia de HIV/AIDS, por sua vez, recebeu grande parte desses recursos, que passaram de US\$ 292 milhões, em 1996, para mais de US\$ 10 bilhões em 2007, tendo quadruplicado no período 2001-2007. Enquanto em 1998 esses recursos constituíam 5% de toda a ajuda externa para o desenvolvimento em saúde, em 2007 totalizavam 47% da assistência internacional para a saúde. Por outro lado, o aporte dos EUA nesses anos (2001-2007) cresceu 208%; mas, no mesmo período, o crescimento da ajuda norte-americana para governos, sociedade civil e esforços de democratização aumentaram 260% (Feldbaum *et al*, 2010: 84-85).

Ambos os financiamentos externos para saúde, públicos e privados, aumentaram ao longo do período 1990-2007, mas esse crescimento foi maior após 2001, e o principal doador foi o governo dos EUA, cuja participação continuou crescendo em todos os períodos; e as fontes privadas foram responsáveis pelo maior crescimento —

pouco acima de 19% em 1998 e 26,7% em 2007 —, pico esse que corresponde à entrada da Fundação Bill e Melinda Gates na “arena do desenvolvimento”, com participação de 3,7% em 2007, permanecendo como a maior fonte privada. Todas as regiões receberam esses financiamentos, mas o afluxo para a África Subsaariana aumentou de 9,7% em 1990 para 13,8% em 2001 e 22,7% em 2007 (Ravishankar *et al*, 2009).

No que toca especificamente à Fundação Bill e Melinda Gates (*Bill and Melinda Gates Foundation* — BMGF), vale a pena examinar alguns dados. Embora seja uma tradição norte-americana a participação de fundações privadas filantrópicas no financiamento da saúde global, como a Fundação Ford ou a Rockefeller, a influência da BMGF nesse financiamento tem características particulares. Em 2007, o financiamento total destinado à saúde global pela BMGF foi quase igual ao orçamento anual da OMS no mesmo ano (aproximadamente US\$ 1,65 bilhões) e, atualmente, é a maior doadora da OMS, excedendo as contribuições de muitos países do G-20 (McCoy *et al*, 2009: 1645).

A BMGF financia hoje um amplo espectro de atores na saúde global, principalmente os mais importantes deles, desde agências das Nações Unidas, parcerias público-privadas, Banco Mundial, universidades e ONGs não lucrativas. O total dos *grants* financiados pela BMGF, entre janeiro de 1998 e dezembro de 2007, foi cerca de US\$ 8,95 bilhões, dos quais US\$ 5,82 bilhões foram divididos entre 20 organizações (McCoy *et al*, 2009: 1645). As ONGs e parcerias público-privadas receberam a maior parte desses financiamentos (respectivamente 36,8% e 32,5%), incluídos aí alguns importantes *policy think tanks*; a seguir vêm as universidades (20,2%), as organizações intergovernamentais (7,9%), organizações públicas (1,4%), algumas organizações privadas (0,9%) e outras não identificadas (0,3%) (McCoy *et al*, 2009: 1649).

Dado o volume de recursos envolvidos nessas relações de financiamento e o fato de que a BMGF não é um doador passivo, ela desfruta hoje de grande poder de influência, interferindo de forma decisiva no *policy making* para definição tanto da arquitetura política quanto da agenda da saúde global, alavancando também outros atores nessa influência, principalmente da sociedade civil<sup>34</sup>. Por outro lado, esse financiamento é altamente concentrado: grande parte dos recipientes tem base nos EUA (82% do total entre 1998-2007) e pequeno número de universidades e ONGs recebem a maior parte dos recursos desse grupo. Além disso, o gerenciamento desse financiamento parece ser feito de forma pouco formalizada, permeado por uma rede de relações pessoais e não a partir de um processo mais transparente e com critérios técnicos ou de *peer review* (McCoy *et al*, 2009: 1649-50).

A OMS é o quarto maior receptor de fundos da BMGF, mas, diferente de outros recipientes, esses financiamentos vêm fracionados em vários *grants* e acordos

---

34 A BMGF participa do “grupo de líderes da saúde global”, conhecido como H8 (conjuntamente com OMS, Banco Mundial, GAVI, Fundo Global, UNICEF, UNFPA, UNAIDS) e também esteve envolvida na formulação da agenda para a saúde do G-8, além de exercer considerável influência nas prioridades de pesquisa, sobretudo na área de malária, vacinas e pesquisa básica em saúde (McCoy *et al*, 2009: 1650).

separados (69 entre 1998–2007), o que sugere o agravamento do problema histórico da OMS de fragmentação orçamentária e submissão aos desígnios dos doadores. No caso do Banco Mundial, também chama atenção o fato de que, embora alguns *grants* sejam canalizados para outras organizações a partir do Banco, parte substantiva foi destinada ao próprio Banco, mais especificamente à *International Finance Corporation*, que tem como mandato alavancar o desenvolvimento do setor privado. Esse fato levanta suspeita de que esses recursos estejam sendo utilizados para estimular o crescimento do setor privado nos países mais pobres onde o Banco atua e das redes de colaboração horizontal em saúde global (McCoy *et al*, 2009: 1650-51). Portanto, uma investigação crucial para a discussão da governança da saúde global seria aprofundar a análise sobre a natureza e os efeitos das relações entre os financiamentos da BMGF para a OMS e o Banco Mundial, como parceiros-chave que são no financiamento nessa área.

Cerca de 42% do total de recursos da BMGF foram destinados ou à provisão de serviços ou distribuição de medicamentos e vacinas; e mais de um terço (37%) foi para desenvolvimento de pesquisas em biotecnologia e ciências básicas ou desenvolvimento de equipamentos e novas tecnologias. A prioridade para doenças específicas é explícita — diarreia, pneumonia, malária, HIV/AIDS e tuberculose —, assim como para vacinas, mas é evidente a predominância dos recursos para HIV/AIDS. Uma questão que emerge e continua sem resposta é como essas prioridades são definidas, pois, aparentemente, seguem a demanda por tecnologias e privilegia os programas verticais e não as necessidades das populações e os determinantes sociais da saúde (McCoy *et al*, 2009: 1650-52).

Apesar do discurso dos doadores em geral enfatizarem a importância do apoio ao desenvolvimento dos sistemas de saúde, em reuniões e conferências multilaterais e globais, sobretudo a partir de 2005, o fluxo de recursos com essa finalidade permaneceu baixo. Da mesma forma, a ajuda externa para reforçar o orçamento geral da saúde, e conseqüente alívio da dívida dos países pobres, foi muito pequena. Por fim, a correlação entre carga de doenças e ajuda externa para a saúde existe, mas não é uniforme entre os países e regiões, sugerindo que os critérios que orientam o fluxo de recursos externos são variados — desde nível de renda e carga de doenças, até estabilidade política, colaboração em outras áreas e relações históricas entre determinados doadores e receptores (Ravishankar *et al*, 2009: 2119-20).

Em relação aos vínculos entre a ajuda externa em saúde e os objetivos de política externa, alguns dados exemplificam que nem sempre estão alinhados com necessidades de saúde ou fatores setoriais. As análises informam, por exemplo, que entre 2002-2004 o Iraque recebeu mais recursos de ajuda externa para a saúde que qualquer outro país do Norte da África ou do Leste Meridional, devido aos esforços dos EUA e da União Européia para consolidar um governo estável e pró-ocidente nesse país; e o PEPFAR foi utilizado também para promover percepções positivas sobre os EUA em outros países africanos (Feldbaum *et al*, 2010; Frist, 2007).

Em síntese, demonstra-se em números o que já é conhecido na prática: a assistência para o desenvolvimento destinada à melhora da saúde nos países de renda média e baixa aumentou consideravelmente nos últimos 20 anos. Essa expansão, na primeira década do século XXI, veio acompanhada de importante mudança no panorama institucional — o Fundo Global e o GAVI atraíram a maior parte dos recursos, assim como as ONGs, ao mesmo tempo em que as agências da ONU e os bancos diminuíram seus aportes, sendo que no caso destes últimos, a maioria dos recursos que permanecem são “carimbados” e vem de fontes privadas, como a BMGF. Doações de drogas, medicamentos e equipamentos concentra boa parte dos recursos, enquanto o desenvolvimento dos sistemas de saúde permanece claramente negligenciado, evidenciando distância entre discurso e prática. Isto significa que as agências da ONU — especificamente OMS e UNICEF — cada vez mais devem competir com os países receptores, ONGs e outras organizações, para a obtenção de financiamentos, o que enfraquece sobremaneira o seu papel de mediação entre as comunidades técnicas e científicas, de um lado, e os países em desenvolvimento, do outro (Ravishankar *et al*, 2009; McCoy *et al*, 2009)

A proliferação de atores, recursos e apoio político em prol da saúde e os esforços de assistência externa para o desenvolvimento em saúde ainda não produziram mudanças visíveis em termos de melhores resultados para a saúde de todas as populações. Em muitas partes do mundo, mesmo em países com histórias reconhecidas de sucesso econômico, a saúde continua sendo um enorme desafio.

O resultado desse processo é que além do aumento da dependência externa (acima de 50% dos orçamentos nacionais, sobretudo na África subsaariana), os países receptores vêm sendo confrontados com altos custos de transação para o recebimento e execução dessa ajuda, ao mesmo tempo em que enfrentam enorme fragmentação e dificuldades de coordenação, sobretudo nos serviços de saúde. Os esforços para aumentar a efetividade dessa ajuda, tal como recomendado internacionalmente (Declaração de Paris, 2005; Agenda para a Ação de Accra, 2009; *Busan High Level Forum*, 2011), não raro funcionam como uma intervenção na autonomia decisória dos países recipientes, seja pela extrema dependência seja pela ameaça real de corte no fluxo da ajuda, caso determinadas condicionalidades não sejam cumpridas ou decisões políticas desagradem algum proeminente doador<sup>35</sup>. Por outro lado, paradoxalmente, o importante papel dessa ajuda externa não pode ser descartado, apesar da dominação dos doadores e de seu poder de interferência nos países receptores.

---

35 Isso ocorreu recentemente em Moçambique, no início do novo governo eleito, em 2010, quando o Fórum de Doadores (o G-19), que coordena a ação externa no país, segundo as recomendações de Paris e Accra, a partir da insatisfação de alguns doadores com o resultado das eleições, ameaçou suspender o fluxo de recursos externos até que “o novo governo demonstrasse condições de governabilidade” e solicitou respostas a várias questões. Foi dado um prazo de 60 dias para essa demonstração. Obviamente, esse foi um período tenso em que praticamente o país parou, pois o orçamento do Estado moçambicano tem mais de 56% de dependências das doações externa. Como diretora do Escritório Regional de Representação da Fiocruz para a África a autora viveu e acompanhou essa situação, que se refletiu, também, na quase paralisação de alguns projetos de cooperação em saúde de Brasil no país.

No que concerne à cooperação internacional, sobretudo no âmbito Sul-Sul (horizontal), após algumas décadas de paulatina reorientação, o início do século XXI trouxe novos desafios. A política do medo e a securitização da saúde alimentaram (com muito dinheiro) idéias e práticas conservadoras em nível global e legitimaram o poder imperial dos EUA (e de alguns de seus aliados ou representantes) também na área da saúde (Almeida, 2011).

## 4 | COMÉRCIO E SAÚDE: UM GRANDE DESAFIO

As relações entre comércio e saúde são muito antigas e se imbricam com o aumento das trocas comerciais entre Europa, Índia e China, na "rota da seda, desde o século XV, até a crescente expansão do comércio pelos mares nos séculos subsequentes. As implicações para a saúde dessa dinâmica também se desenvolveram na mesma proporção (Feldbaum *et al*, 2010: 84).

Após a segunda guerra o comércio mundial teve uma expansão acelerada, novas instituições foram criadas para apoiar a cooperação econômica internacional. O Acordo Geral sobre o Comércio e as Tarifas (*General Agreement on Tariffs and Trade* — GATT) foi estabelecido em 1947 e comandou as negociações comerciais por cerca de 50 anos. A Organização Mundial do Comércio — OMC (*World Trade Organization* — WTO) foi criada em 1995 como uma organização internacional intergovernamental, sucedendo o GATT, para formalizar e expandir as regras do comércio internacional e mudou, substancialmente, o sistema de comércio global.

No contexto da conferência de Bretton Woods (1944) o *rationale* inicial estava voltado para induzir certa estabilidade e garantias para o comércio internacional frente às tarifas de guerra. E a criação do GATT proporcionava regras e normas gerais para regular o comércio mundial, mas com baixo poder de *enforcement*. A criação da OMC, a partir da Rodada do Uruguai (*Uruguay Round*) das negociações comerciais, realizada em 1994, orientou sua atuação por uma agenda altamente seletiva de "livre comércio", coerente com a conjuntura neoliberal que preconizava a abertura de mercados e a garantia de prosperidade para as grandes corporações (Legge, 2007: 15). O GATT foi incorporado aos acordos da OMC e, com a nova organização, suas funções foram ampliadas e incluíram regras comerciais para todos os países; a agenda do comércio internacional se expandiu consideravelmente incluindo novos temas, tais como serviços comercializáveis internacionalmente (serviços bancários, telecomunicações, turismo e serviços profissionais, inclusive de saúde). Atualmente as negociações comerciais incluem também áreas tradicionalmente tratadas em âmbito das regulações domésticas, como controle migratório, proteção ambiental e saúde pública.

O mandato da OMC está voltado fundamentalmente para a redução das barreiras ao comércio de bens e serviços, a partir dos Acordos Multilaterais do Comércio



(MTAs — *Multilateral Trade Agreements*), e para a mediação das disputas comerciais entre os países. A premissa central que orienta o sistema da OMC é que o *bem estar humano aumentará com o crescimento econômico baseado na liberalização do comércio num contexto de regras não discriminatórias e transparentes*. Na realidade a OMC se constitui como fórum legislativo, mas desempenha importante papel de advocacia e de *enforcement*<sup>36</sup>. Segundo alguns autores, na perspectiva da saúde essa meta requereria vincular os benefícios do sistema global de comércio com sólidas políticas sociais (Ranson *et al*, 2002: 18), vinculação esta, entretanto, que não é considerada.

Entre as regulamentações legais que orientam a atuação da OMC, quatro acordos são particularmente relevantes para a saúde:

1. Acordos referidos à propriedade intelectual (TRIPS — *Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights*), e que remetem ao acesso aos medicamentos. O Acordo TRIPS estabeleceu, em janeiro de 1995, padrões para a proteção da propriedade intelectual, incluindo o mínimo de 20 anos para a proteção de patentes da indústria farmacêutica. O cumprimento do TRIPS foi postergado até 2005 para os países em desenvolvimento e 2016 para os menos desenvolvidos, mas expandiu enormemente a proteção às patentes, incluindo os testes de efetividade e de segurança dos medicamentos, o que aumentou de forma importante o poder das grandes indústrias transnacionais.
2. Acordos relativos a barreiras técnicas ao comércio (TBT — *Technical Barriers to Trade Agreements*), isto é, referidos à exportação de produtos ou insumos para saúde, medicamentos, equipamentos etc. cujas negociações, historicamente, apresentavam baixo nível de conflito, mas nas últimas décadas vêm se tornando cada vez mais tensas, principalmente no que se refere à indústria farmacêutica.

---

36 A OMC é altamente estruturada institucionalmente: em primeiro lugar vêm as Conferências Ministeriais, que discutem e decidem sobre os acordos multilaterais de comércio; o Conselho Geral conduz o trabalho cotidiano, em nome da Conferência, e também atua como órgão de negociação para disputas e de revisão de políticas comerciais; abaixo do Conselho Geral estão os Conselhos específicos — de bens e comércio, do comércio em serviços e dos aspectos comerciais relacionados aos direitos de propriedade intelectual, mais as inúmeras comissões que reportam diretamente ao Conselho Geral; e o trabalho dos três Conselhos é subdividido em várias Comissões e Grupos de Trabalho. Em princípio, as decisões da OMC devem ser aprovadas por todos os Estados-membro, com direito a um voto cada um, mas, na prática, as decisões são tomadas por consenso, sempre que nenhum membro apresente alguma objeção formal nas reuniões em que elas são discutidas. Entretanto, os detalhes do “consenso” são definidos em reuniões fechadas e informais, em Genebra ou outras capitais, da qual participam determinados países e autoridades que, de fato, definem as agendas e pautam as decisões nas Conferências. Os maiores parceiros comerciais de quatro países/região — União Européia, EUA, Japão e Canadá — dominam essas reuniões restritas (chamadas *green room* discussions) que são limitadas a 20-40 delegados (Lee *et al*, 2009: 416). Esforços recentes têm sido feitos no sentido de incluir representações de coalizões de outros países, sobretudo dos em desenvolvimento e os menos desenvolvidos.



3. Acordos relativos a aplicação de medidas sanitárias (SPS — *Agreements on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*), que são restritos às questões normatizada no Regulamento Internacional da Saúde.
4. Acordos Gerais para o Comércio de Serviços (GATS — *General Agreement on Trade Services*), que inclui os serviços de saúde.

Vale a pena se deter um pouco nesse último ponto. O conceito de comércio internacional no setor serviços é relativamente novo, constituindo uma resposta da OMC ao crescimento desse tipo de comércio. A proposta do GATS é estabelecer um marco multilateral de princípios e regras para o comércio de serviços, promovendo a sua expansão em “condições de transparência e progressiva liberação” e, para isso, define “comércio em serviços” de três formas (Ranson et al, 2002):

- a) Oferta de serviços a partir do exterior: impulsionando áreas emergentes, como a da Telemedicina (assistência médica prestada a partir de instrumentos de comunicação eletrônica, incluindo consulta, diagnóstico, tratamento, educação e transferência de dados médicos).
- b) Consumo de serviços no exterior: movimento de pacientes buscando prestação de serviços de atenção médica em países estrangeiros; treinamentos e formação de profissionais no exterior, em diferentes áreas .
- c) Provisão direta de serviços de saúde no país por empresas internacionais, com capital estrangeiro — hospitais, seguros de saúde, educação em saúde etc.
- d) Presença de profissionais ou prestadores estrangeiros nos serviços de saúde: movimento temporário ou permanente de profissionais de saúde para prestação de serviços em outros países — mecanismos de cooperação (ex. África, América do Sul), “drenagem ou fuga de cérebros”, que, mais recentemente, tem sido objeto de regulação e políticas específicas.

No caso da Telemedicina, é altamente dependente de investimento tecnológico, além de colocar questões éticas e de capacitação , entre outras. O consumo de serviços no exterior pode ser estimulado tanto por preços mais favoráveis ou por promoção ativa dos próprios países, como forma de “recuperação de custos” ou pela disponibilidade da tecnologia, como na Índia, Cuba e África do Sul. Entretanto, quem paga a conta é sempre um problema, pois os custos não podem ser pagos pelo sistema de saúde do país que fornece o serviço. Além disso, essa questão remete também à

obrigatoriedade do cumprimento do direito constitucional de acesso aos serviços de saúde (exemplo, SUS no Brasil), vinculando-se a outra, também bastante atual, que é a “judicialização da saúde” (Almeida *et al*, 2007-2008).

O poder ampliado da OMC vem sendo muito questionado a partir do final dos anos 1990, seja pelos Estados-membro seja por acadêmicos e organizações da sociedade civil, sobretudo em relação à sua capacidade de levar em conta e equilibrar os diferentes interesses dos atores envolvidos nas questões comerciais. A Conferência de Seattle, em 1999, e as negociações da Rodada de Doha renovaram as preocupações sobre a governança dos sistemas comerciais e seu impacto em diferentes áreas, como a saúde.

Apesar de vários esforços, mais recentes, para mudar o processo decisório na OMC as barreiras na participação permanecem e, conseqüentemente, os países mais ricos e poderosos dominam o debate e as decisões<sup>37</sup>. Nas questões de saúde as disparidades entre os países são acentuadas pelas diferenças de poder das instituições internacionais que lidam com a saúde e o comércio, respectivamente. A governança no comércio internacional é altamente formalizada e ativa, enquanto a da saúde global é pouco estruturada; tem enorme diversidade de temas, atores e perspectivas; e frágeis obrigações legais (Smith *et al*, 2009).

A OMS tem pouco acesso à OMC, mesmo nas reuniões em que assuntos relacionados à saúde são tratados: tem *status* de observadora nas comissões que tratam de medidas sanitárias e fitossanitárias que impliquem em barreiras técnicas ao comércio; e de observador *ad-hoc* nos Conselhos de comércio em serviços e de propriedade intelectual. Essa posição permite à OMS participar nas discussões, mas não interferir nas decisões. Desde 2000, o *status* de observador *ad-hoc* vem sendo rediscutido na OMC e requerido por outras organizações. Por outro lado, são poucos os assuntos considerados diretamente prejudiciais à saúde — pois isso precisa ser comprovado por evidências científicas — e, portanto, a representação da OMS nas discussões é ainda mais restrita do que seria desejável. Além disso, a escassa troca de informações, tanto entre as duas organizações — OMC e OMS — quanto entre as respectivas comunidades epistêmicas — da saúde e do comércio —, juntamente com a escassez de monitoramento e avaliação das políticas comerciais na perspectiva de seu impacto sobre a saúde permanece como importantes barreiras a uma ação coordenada entre essas duas áreas. (Smith *et al*, 2009: 416).

Os processos de conciliação e acordo em torno a disputas é central na OMC para a regulação do sistema comercial e, permanentemente, inúmeros casos são julgados e negociados. Na área de saúde os debates e disputas tem sido intensos,

---

37 Enquanto a média de delegação dos países de baixa e média renda é de dois delegados, sendo que muitos deles não têm recursos para monitorar ou mesmo acompanhar as negociações; a União Europeia envia mais de 140 delegados às reuniões, além dos representantes do comércio de capitais. A complexidade da agenda (envolvendo inúmeras comissões, mais de 60 em 2009) dificulta ainda mais a participação. As representações empresariais são inúmeras e os negócios privados dominam a OMC (Lee *et al*, 2009).

pois restrições ao comércio não podem ser impostas apenas por razões de proteção à saúde, salvo raras exceções e desde que existam sólidas “provas científicas” sobre os riscos para saúde. Na área de meio ambiente o “princípio da precaução” tem vigorado em alguns casos, porém o debate continua ancorado no questionamento legal desse princípio e na reivindicação do estabelecimento de evidências científicas e de padrões internacionais para avaliação dos riscos. E, muitas vezes, o princípio da precaução, que permite restrições em casos específicos, não integra os acordos comerciais, dificultando a sua aplicação (Smith *et al*, 2009: 417).

O desafio, portanto, é criar os mecanismos que possibilitem a aplicação das medidas de precaução também para proteção da saúde, garantindo que as ações necessárias e efetivas não criem conflitos entre os países membros e que, quando ocorram, tenham foros específicos para a sua resolução.

Chama a atenção a pouca importância das questões de saúde frente ao *status* privilegiado dos interesses comerciais na OMC. Da mesma forma que nos países desenvolvidos, nos sistemas de controle e nas comissões assessoras para a política comercial dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, os representantes da saúde são minoritários ou ausentes, enquanto os interesses privados e de negócios são dominantes (Lee *et al*, 2009).

#### 4.1 | A OMC e o Acesso aos Medicamentos

A questão do acesso a medicamentos protagoniza um dos principais embates no que concerne aos acordos comerciais nos fóruns internacionais. Os medicamentos são o produto mais importante no comércio em saúde e, em 2006, foram responsáveis por cerca de 55% de todo esse comércio (pequenos acessórios e equipamentos são o segundo e respondem por 19%). O mercado de fármacos é um dos que movimentam o maior volume de recursos no mundo, tendo crescido a uma taxa de 10%/aa entre 1999-2006, sendo que os genéricos contribuem com menos de 10% desse mercado (Smith *et al*, 2009: 684).

O mercado global de fármacos é altamente concentrado e polarizado<sup>38</sup>: a) 10 grandes empresas transnacionais produzem cerca de 50% do total do mercado e as 20 corporações mais importantes estão localizadas nos EUA, Reino Unido, Europa e Japão, sendo que cada uma delas tem, em média, cerca de 100 afiliados em mais de 40 países (dos quais 19 são países em desenvolvimento); b) EUA, Europa e Japão respondem por cerca de 75% das vendas e, incluindo-se a América Latina, essa porcentagem sobe para 85%; c) os países desenvolvidos produzem e exportam medicamentos de alto valor agregado e protegidos por patentes e os demais países em desenvolvimento

---

38 Esses dados provem de várias fontes compiladas por Smith *et al* (2009: 684-5), tais como WTO, WHO, UNCTAD, entre outras.

importam esses medicamento, sendo que alguns produzem genéricos de baixo valor ou medicamentos alternativos e tradicionais. Embora os países desenvolvidos sediarem essas corporações, o consumo global de medicamentos evidencia que mesmo em alguns desses países (como nos EUA) permanece um déficit de mercado.

Essa consolidação industrial concentrada acontece por vários motivos, mas entre os mais importantes destacam-se a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico associado (vinculado às patentes) e a criação de economia de escala a partir de um *pool* de recursos para pesquisa e investimento. A busca por melhor posicionamento nos mercados que envolvem biotecnologia também é um fator preponderante.

As patentes garantem não apenas o monopólio da produção, mas também barreiras à compra, pelo alto preço. Além disso, as patentes somente geram investimentos quando há mercados lucrativos assegurados e, em geral, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico produzido por esses laboratórios não estão voltados para as doenças mais prevalentes nas populações mais pobres (como malária, por ex).

As implicações do Acordo TRIPS para a saúde pública levou os países em desenvolvimento a proporem, e obterem, a adoção da Declaração de Doha, cujas flexibilidades seriam “necessárias à proteção da saúde pública e nutrição”. Isso ocorreu em abril de 2001, quando o governo norueguês sediou uma reunião que incluiu OMS, UNICEF, Banco Mundial, as grandes indústrias farmacêuticas transnacionais e poucas ONGs, para discutir estratégias que possibilitassem melhoria de acesso dos países pobres a drogas e medicamentos de alto custo. Embora a questão de licença compulsória tenha sido considerada, a reunião terminou por aprovar a proposta de “preços diferenciais” para países de baixa renda, que continuou a favorecer a indústria farmacêutica. Essa proposta foi endossada sete meses depois, na reunião do Conselho de Ministros da OMC, em Doha em 2001, que adotou a Declaração de Doha (o *Doha Statement on TRIPS and Public Health*), que reafirmou as flexibilidades previstas no TRIPS para apoiar problemas relacionados à saúde e reiterou os direitos dos países de usarem a licença compulsória para a produção e melhora do acesso aos medicamentos genéricos. O princípio subjacente a essa Declaração é que a saúde pública tem prioridade sobre as regras do comércio internacional e, para tal, afirma a legitimidade da licença compulsória assim como de certas flexibilidades do Acordo TRIPS para países que não dispõem de desenvolvimento industrial. As flexibilidades incluem: identificação de patentibilidade, concessão de licença compulsória para produção ou venda, ou importação paralela com preços reduzidos e sem consentimento prévio. A reunião de Doha comissionou um processo de elaboração de regulamentos para essas situações.

Os EUA e a União Europeia (UE) reagiram agressivamente contra a implementação dessas medidas. Na reunião de Cancun, em 2003, os países em desenvolvimento, liderados pelo G-20, conseguiram aprovar claras barreiras à

liberalização dos mercados caso não fossem acompanhadas de recíproca reforma no comércio e na agricultura. A resposta dos EUA e da UE foi desconsiderar o acordo negociado na OMC e começar a negociar acordos bilaterais e regionais que envolvem a aceitação de concessões dos países em desenvolvimento parceiros desses acordos (Legge, 2007). Esses acordos bilaterais e regionais (chamados “TRIPS plus”) são cada vez mais frequentes e importantes<sup>39</sup> e proporcionam muito mais proteção para as grandes indústrias farmacêuticas do que os TRIPS originais da OMC (Legge, 2007; Lee *et al*, 2009; Smith *et al*, 2009). Assim, desde 2001 qualquer acordo comercial norte-americano inclui aspectos relativos à proteção do direito de propriedade intelectual dos fármacos por período mais longo que os 20 anos previstos no TRIPS, erodindo as flexibilidades previstas na Declaração de Doha.

Não existem evidências de reversão desse padrão de concentração da indústria de fármacos ou de sua atuação agressiva, mesmo nos casos de adoção das flexibilidades previstas na legislação. Como os direitos de propriedade intelectual são harmonizados globalmente, tampouco se comprova a promessa de maior investimento direto nos países que assinaram o acordo para o fortalecimento desses direitos. A escalada dos preços dos medicamentos é objeto de grande preocupação para a maioria dos países, sobretudo aqueles em desenvolvimento e os mais pobres. Alguns países — como Índia, Brasil e Tailândia — têm maior capacidade de produção, entretanto, no caso da produção de genéricos na Índia, com preços bem mais baixos que a posiciona como um dos maiores fornecedores dos países de renda média e baixa, as compras e fusões de indústrias pelas transnacionais já começou a acontecer (Smith *et al*, 2009).

## 4.2 | Comércio de Bens e Produtos que Impactam Indiretamente a Saúde

A literatura sobre o impacto na saúde de bens e serviços não diretamente relacionados ao setor é muito ampla, mas merece especial atenção a questão do acesso aos alimentos, que tem pelo duas dimensões: 1) acesso insuficiente, com desnutrição e até inanição, no caso de distintas condições de pobreza; e 2) acesso inadequado, seja no caso de obesidade e compulsões mórbidas, as mais novas “epidemias” mundiais, seja no caso de dificuldade ou impossibilidade de uma alimentação sadia, pelas condições de vida e trabalho, comotambém pela qualidade dos alimentos disponibilizados para o consumo das populações, sobretudo os industrializados.

O quadro regulatório para o comércio de alimentos está centrado nos Acordos relativos à aplicação de medidas sanitária e fitossanitárias (SPS) e no *Codex Alimentarius Commission*. Ambos, conjuntamente com o Artigo XX(b) do GATT, devem

---

<sup>39</sup> De 1990 a 2007, o número desses acordos aumentou de 20 para 159 (UNCTAD, 2007) e, em 2009, cerca de 250 desses acordos regulavam mais de 30% do comércio mundial (Oxfam, 2007a e b).

regular e prevenir a disseminação de alimentos contaminados ao mesmo tempo que minimizar as restrições ao comércio. Obviamente, a aplicação dessas regulações é controversa e levanta questões que vão para os fóruns de disputa. Os recentes eventos envolvendo carne bovina (Reino Unido, EUA e Canadá), ou frangos (China e Ásia), maçãs e legumes (Alemanha e Espanha), entre outros, os alimentos geneticamente modificados e industrializados (praticamente de todo o mundo) exemplificam claramente as tensões que opõem a promoção do comércio e a proteção da saúde (Lee *et al*, 2009, p. 85).

O caso da Convenção de Controle do Uso do Tabaco (aprovada pela AMS em 2003 e ratificada em 2005) é uma exceção, pois a *WHO's Tobacco Free Initiative* recolheu extensivo conjunto de evidências sobre a relação entre câncer de pulmão e uso do tabaco, além de comprovar, cientificamente, o impacto econômico negativo dessas esfermidades, o que possibilitou estruturar a Convenção em função de interesses comuns aos Estados. Além disso, a OMS também apresentou intervenções que reduziam o consumo do tabaco e construiu parcerias com ONGs, no âmbito da chamada *Framework Convention Alliance*. Mesmo assim, houve muita oposição de alguns países (EUA, Japão, China e Alemanha) e de empresas produtoras, que tiveram sucesso em modificar a redação final do texto, incluindo flexibilidades e linguagem ambígua. Até hoje a aplicação da convenção é extremamente variável entre os países, mesmo naqueles que a assinaram.

De forma mais ampla, os termos desiguais de comércio entre países e sua contribuição para o aumento da pobreza e das desigualdades nas condições de vida e saúde das populações, em diferentes regiões do mundo, também estão sob escrutínio. O protecionismo comercial de países e regiões, por exemplo, na forma de subsídios agrícolas, trazem desvantagens nas exportações dos países mais pobres. Pressões econômicas e medidas para atrair investimentos estrangeiros também ameaçam a saúde, pelas frágeis regulações ambientais e das condições de trabalho que freqüentemente são impostas como moeda de troca para tais investimentos.

### 4.3 | Engajamento da Saúde nas Questões Comerciais

O engajamento de organizações de saúde nas questões comerciais pode se dar de diferentes maneiras, mas as vinculações mais formais ocorrem na própria OMS. De 1948-1990 essas vinculações eram muito débeis, circunscritas a poucas questões previstas no Regulamento Internacional da Saúde (assim renomeado em 1969 e revisto entre 2005 e 2008). Além da OMS, a FAO também participa na regulamentação dos produtos alimentares, trabalhando em coordenação com a OMS.

Por várias décadas, a governança das questões de saúde e comércio, mediada por essas duas organizações e com base nos instrumentos tradicionais, se restringiu a temas estritamente técnicos e isentos de controvérsias. A expansão do comércio mundial e a criação da OMC passaram a requerer novas formas de



engajamento, claramente expressa na piora do acesso aos medicamentos depois do Acordo TRIPS. A publicação do Relatório da OMS “Globalização e Acesso aos Medicamentos, Implicações do Acordo TRIPS da OMC”, juntamente com uma Resolução da Assembléia Mundial da Saúde (AMS), em 1997, por iniciativa do programa de medicamentos essenciais, foi uma ostensiva defesa dos princípios da saúde frente aos do comércio e a resolução convocava os países a reverem suas opções em relação aos TRIPS. Ambos os documentos foram muito criticados pela indústria farmacêutica, levando a mais um ano de consultas e debates acalorados.

Em 2000, um programa sobre globalização, comércio e saúde foi estabelecido na OMS, junto ao Gabinete da Diretora Geral (Gro H. Brundtland, 1998-2003) e produziu um estudo, em conjunto com a OMC que, ao invés de *enfrentar as questões polêmicas e advertir como proteger a saúde frente os riscos da abertura e a liberalização comerciais, era cauteloso com as palavras e amplamente descritivo* (Lee et al, 2009, p. 419). Adicionalmente, durante essa mesma administração, profissionais da indústria farmacêutica passaram a ocupar posições proeminentes dentro da OMS, ao mesmo tempo em que a organização apoiava a proposta de descontos preferenciais à indústria em detrimento dos genéricos e da aplicação das flexibilidades do TRIPS, solicitadas por Índia, Tailândia e África do Sul.

Sob a administração de Lee Jong-Wook (2003-2006, que deixou o cargo antes do final do mandato, por morte repentina), vigorou a pouca clareza sobre a prioridade da OMS para o tema e o programa foi colocado num novo depto denominado Ética, Comércio, Direitos Humanos e Legislação em Saúde, que produziu uma revisão sobre a legislação da OMC relacionada com saúde — GATT, acordos sobre barreiras técnicas ao comércio e acordos sobre padrões sanitários e fitossanitários (Lee et al, 2009). Para esta autora, a questão do acesso aos medicamentos foi utilizada como forma de medir a capacidade institucional da OMS e sua vontade política de se engajar, de fato, nas discussões sobre comércio e saúde.

Alcazar (2008) relata que, em 2003, o Conselho Executivo da OMS decidiu incluir o tema “Direitos de Propriedade Intelectual, Inovação e Saúde Pública” na 56ª AMS. Em consequência, o secretariado preparou um relatório (A56/17) intitulado Direitos de Propriedade Intelectual, Inovação e Saúde Pública (*Intellectual Properties Rights, Innovation and Public Health*) que enfatizava a propriedade intelectual e relegava a um segundo plano as questões relativas à saúde pública, mas também ressaltava o Comitê Consultor da OMS sobre pesquisa em saúde, onde a propriedade intelectual é colocada como geradora de iniquidades, e criticava os preços dos medicamentos. Concluía afirmando que não havia solução para a inovação em saúde pública enquanto se mantivesse a proteção à propriedade intelectual. Esse relatório foi muito mal recebido na AMS pela maioria dos países desenvolvidos e, como reação, a delegação brasileira, apoiada por todos os países africanos, conseguiu aprovar uma resolução (WHA56.27) sobre o tema, a partir da qual foi criada a Comissão sobre Direitos de

Propriedade Intelectual, Inovação e Saúde Pública, localizada no gabinete do diretor. O trabalho da comissão terminou em 2006, depois de muita discussão, e recomendações específicas para os desdobramentos futuros, não foram pactuadas. Entre janeiro e maio de 2006, Kenia e Brasil trabalharam sobre dois projetos de resolução, que tratavam de mecanismos globais que proporcionassem apoio financeiro para a pesquisa voltada para as necessidades de saúde pública e apoio industrial para questões que dependiam do mercado: a primeira propunha uma estratégia e um plano de ação e a segunda apoiava-se na idéia de uma convenção em P&D. Ambas as propostas se juntaram numa resolução denominada “Saúde Pública, Inovação e Direitos de Propriedade Intelectual: em prol de uma estratégia global e de um plano de ação” (*Public health, innovation and intellectual properties rights: towards a global strategy and plan of action* — WHA59.24) aprovada na 59ª AMS, em maio de 2006, no período do diretor interino, antes da nova diretora assumir o cargo. Essa resolução solicitava a criação de um grupo de trabalho intergovernamental — o Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Saúde Pública, Inovação e Propriedade Intelectual (*Intergovernmental Working Group* — IGWG) — com o mandato de preparar uma estratégia global e um plano de ação para o enfrentamento dessas questões em situações que afetam desproporcionalmente os países em desenvolvimento (Alcazar, 2008).

Em 2007, a nova diretora, Margaret Chan, criou um novo depto. — Ética, Equidade, Comércio e Direitos Humanos — a partir da fusão do depto anterior com o de equidade, pobreza e determinantes sociais da saúde. O programa foi então responsável pela iniciativa chamada “diplomacia global da saúde” (*global health diplomacy*), que incluía a área de comércio e saúde. Entretanto, o programa sempre dependeu de fundos extra-orçamentários e contava com pouco *staff* permanente, trabalhando fundamentalmente com consultores de curto prazo, para algumas especialidades. Essa dependência financeira e a pressão política dos EUA e de grandes corporações farmacêuticas circunscreveram e limitaram a atuação da OMS nesses assuntos (Lee *et al*, 2009).

As discussões foram retomadas e as flexibilidades dos acordos TRIPS foram enfatizadas pelo IGWG, cujo trabalho terminou em 2008 e levou a outra resolução da AMS (WHA61.21), que definiu prioridades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para doenças prevalentes, estimativa de necessidades de investimento e um plano de ação. Esse processo se arrastou com altos e baixos ao longo das discussões e consultas, sem contar com o apoio efetivo da OMS, e com grande oposição dos países desenvolvidos. O plano de ação, previsto para 2008-2015, contém ações específicas voltadas para a promoção da inovação e do acesso aos medicamentos, além do fortalecimento dos sistemas de saúde e do treinamento na aplicação e manejo do TRIPS na perspectiva da saúde pública, para que as flexibilidades sejam claramente entendidas e aplicadas. Mesmo assim, a indústria farmacêutica segue buscando medidas e mecanismos protecionistas, a partir de acordos unilaterais ou bilaterais (TRIPS-plus) que vinculam a proteção patentária a outras concessões comerciais (principalmente na agricultura).

Para Lee *et al* (2009), a dificuldade no manejo das questões sobre comércio e saúde ficaram evidentes também na revisão do Regulamento Internacional de Saúde, pois deveria ter sido efetuada em 2005, após o surto de SARS em 2003, com foco prioritário nas contribuições financeiras para a saúde global e, embora o comércio seja explicitamente mencionado como central na proteção da saúde e na prevenção e resposta aos surtos de doenças etc., o novo Regulamento não mudou fundamentalmente as normativas legais e nem a atuação da OMS nessa seara.

## 5 | POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO BRASIL: EIXOS ESTRATÉGICOS E AGENDAS

A análise da política externa (PE) em geral é fortemente influenciada pelas correntes teóricas tradicionais das relações internacionais. Segundo Silva *et al* (2010), conceitos mais contemporâneos de política externa vem surgindo do embate entre a tradição teórica europeia das relações internacionais (realista, liberal, construtivista) e o enfoque de análise de políticas públicas, que aparece mais recentemente nos EUA (*foreign policy analysis* — FPA) (Silva, Spécie & Vitale, 2010: 10).

Na tradição europeia, as primeiras abordagens teóricas buscavam explicar as relações internacionais com base na segurança nacional, justificando por essa via a centralidade e monopólio do Estado na condução da política externa, que deveria ser “secreta e estratégica”, como proteção contra os “Estados inimigos”. Com a transnacionalização produtiva, financeira e cultural, acompanhada da revolução tecnocientífica, a política exterior passaria a ser vista como qualquer outra política pública, com a particularidade que expressaria sempre os interesses de “coalizões” formadas entre forças domésticas, externas e internacionais, compondo um *continuum* do processo decisório poliárquico (Silva, Spécie & Vitale, 2010: 10).

Em outras palavras, sendo uma política pública a política externa também é influenciada pela dinâmica de constituição e transformação do Estado e pelas relações entre o governo e a sociedade (Amorim, 2009). E uma concepção mais pluralista do interesse nacional não permitiria *seguir adotando as premissas do realismo clássico, que reifica a noção de interesse nacional com base em um ator estatal monolítico e racional* (Milani, 2011, p. 83).

No que concerne à dimensão operacional da PE, existe relativo consenso na literatura sobre a percepção de que as atividades e políticas de cooperação internacional se configuram como a principal dimensão instrumental da política externa dos diferentes países. Essa dimensão se confirma tanto como mecanismo de dominação quanto como parte importante da estratégia de inserção internacional dos diferentes países, sempre mediada, portanto, pelo jogo de poder inerente à dinâmica do sistema mundial.

Assim, como em outros campos de política pública no Brasil, o das relações exteriores *mostra relevantes transformações nos anos recentes*, seja nos eixos estratégicos seja nas agendas, constatando-se na política externa brasileira (PEB) *uma combinação entre conteúdos e dimensões institucionais do passado com metas e articulações inter-burocráticas e políticas inovadoras* (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p. 22). Para entender as transformações e os desafios que colocam para o futuro, vale a pena uma revisão sucinta da história da PEB.

## 5.1 | Um Pouco de História

Em termos gerais, os autores referem que desde os anos 1930 a política externa brasileira sempre foi formulada na perspectiva de promover o desenvolvimento nacional. Embora a meta fosse clara as estratégias para alcançá-la variaram no tempo e os estudos apontam que duas diferentes perspectivas sobre o desenvolvimento orientaram essa formulação e se alternaram em diferentes conjunturas (Saraiva, 2007; Almeida, 2004; Vaz & Inoue, 2007): a liberal e a nacional desenvolvimentista. No período 1964-1969, o enfoque liberal prevaleceu, enquanto na última década (início do século XXI) o desenvolvimentismo voltou a conduzir a política externa brasileira. E nas décadas de 1970, 1980 e 1990, observam-se oscilações e superposições de ambos os paradigmas, com matizes particulares, em momentos específicos. Embora se reconheça a existência de um equilíbrio tenso e persistente no pensamento diplomático brasileiro entre essas duas correntes teóricas, de cujo embate emergem as atuais prioridades e diretrizes da política externa, há consenso entre os autores sobre o lugar político-estratégico que o Brasil deve ocupar no cenário internacional e, principalmente, que essa meta estaria presente na diplomacia brasileira há algumas décadas.

Também existe concordância na literatura que, historicamente, as relações políticas e econômicas com os EUA tem dominado a agenda da PEB. Os antecedentes desse alinhamento viriam desde a proclamação da República, em 1889, consolidando-se nas primeiras décadas do século XX, quando

*(...) a autonomização relativa nos marcos de uma ‘aliança não escrita’ com os EUA e o fortalecimento doméstico da PEB, sob a liderança do Barão de Rio Branco (1902-1912), garantiram ao Brasil a negociação dos acordos e a resolução dos litígios de fronteiras com os países vizinhos na América do Sul (Milani, 2001: 70).*

A partir dos críticos anos da década de 1930, o discurso oficial da “boa vizinhança” e a retórica da cooperação ajudou a reforçar a esfera de influência e a liderança norte americana na região, consolidadas no pós-guerras (Cervo, 2011; Milani, 2011).

Entretanto, os autores mencionam que seja nos alinhamentos políticos, seja nos projetos de cooperação com outros países, o Brasil sempre utilizou estratégias “pragmáticas”, associando *claramente a PEB aos desafios do desenvolvimento nacional* (Milani, 2011: 71).

Embora “universalismo” e “pragmatismo” sejam princípios-guia que persistem na sua formulação ao longo de diferentes décadas, entendidos, respectivamente, como o exercício de autonomia relativa em relação aos poderes e potências dominantes e a capacidade de maximizar oportunidades para promover o desenvolvimento nacional (Vaz & Inoue, 2007; Cervo & Bueno, 2011), as relações geopolíticas sempre pautaram vínculos específicos e interagiram com as opções internas.

### 5.1.1 | Período 1945–1964

Ao longo do período 1945-1964, salvo momentos específicos, as relações bilaterais Brasil-EUA dominaram o cenário da política externa, facilitadas pela *influência cultural* e pela *identidade de instituições* (Bueno, 2008: 351). Embora essas relações não tenham sido abaladas por desentendimentos conjunturais, foram marcadas por períodos de ambigüidade e tensões, segundo a força e dominância da vertente nacionalista do desenvolvimento e os limites impostos pela conjuntura internacional. Projetos de cooperação em áreas estratégicas sempre permearam essas relações e as posições brasileiras nos fóruns internacionais geralmente acompanharam, nesse período, as opções norte-americanas, supondo que o Brasil ocuparia lugar de aliado especial no continente americano e buscando vantagens comparativas para impulsionar o seu próprio desenvolvimento (Cervo, 2011).

Durante o governo Dutra (1945-1951), período de redemocratização, após a ditadura de Vargas (1930-1945) a expectativa de recepção de recursos externos pela via da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento continuava, como no Estado Novo, mas não se concretizou, solapada pelos acordos que pautaram a nova geopolítica mundial no pós-guerras (Cervo & Bueno, 2011).

A idéia de “segurança hemisférica” (lançada em 1945, Conferência de Chapultepec, México), fomentada no contexto de guerra e no quadro da Guerra Fria, exigiu mudanças institucionais nos países. No caso brasileiro, várias reformas se iniciaram a partir de 1946, sobretudo no exército, seguindo o modelo norte-americano — a criação do Estado Maior das Forças Armadas, a reorganização do Ministério da Guerra, a concepção da Escola Superior de Guerra são alguns exemplos (Cervo, 2011).

Datam dos anos 1950, período do segundo governo Vargas (1951-1954), as mudanças institucionais e da estrutura da administração pública voltada para a cooperação técnica internacional. Mas as reformas só se intensificaram nos anos 1960 e 1970, quando foram assinados acordos básicos de cooperação que vigoram



até hoje<sup>40</sup>. Em relação à cooperação multilateral, em 1950 é constituída a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) e, em 1953, é criada, no MRE, a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNTA). Mais tarde, em 1958, a Operação Pan-americana (OPA), lançada por Juscelino Kubitschek (1956-1961), pensada para a região e voltada para a luta contra a pobreza, a partir de projetos de cooperação com os EUA, também não prosperou e a CMBEU foi destituída em 1953 (Cervo & Bueno, 2011; Milani, 2011). Segundo alguns autores, mesmo assim, tanto o seu funcionamento quanto a OPA teriam deixado um legado importante em relação ao desenvolvimento nacional, como a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE (depois Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES), em 1952, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento — CND, em 1956, subordinado diretamente à Presidência da República<sup>41</sup>; e, em âmbito regional, aparecem o Banco Interamericano de Desenvolvimento—BID e a Associação Latino-americana de Livre Comercio—ALALC. Em 1959 foi criado o Escritório do Governo Brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica e, em 1965, o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (Contap), cujo programa havia sido lançado em 1961, com o fim último de conter o avanço do comunismo na região latino-americana<sup>42</sup>. Toda essa institucionalização reflete o alinhamento com os EUA (Cervo & Bueno, 2011; Milani, 2011).

Nos anos 1960, a Política Externa Independente—PEI foi uma das marcas dos governos de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961) e João Goulart (1961-1964), num contexto regional bastante turbulento (marcado pela revolução cubana e seus desdobramentos na região), o que significou uma inflexão nas relações com os EUA. O Brasil retomou relações diplomáticas com o bloco socialista e as relações comerciais se diversificaram; em termos políticos, se pronunciou mais afirmativamente contra os regimes de opressão (*apartheid* e colonialismo) e o voto brasileiro nos fóruns internacionais se alinhou aos países em luta pela sua independência; e empresas estrangeiras foram nacionalizadas (telecomunicações no Rio Grande do Sul e energia elétrica no Rio de Janeiro). Em artigo na revista *Foreign Affairs* o Presidente Jânio Quadros afirmou que o Brasil estaria abandonando *a política de diplomacia acessória e subsidiária de uma nação instrumentalizada por interesses estrangeiros* (Milani, 2011: 72). A PEI, assim como outras iniciativas, foi abortada pelo golpe militar de 1964.

---

40 O Acordo Básico de Cooperação com os EUA foi assinado na década anterior, em 1950.

41 O CND formulou o Plano de Metas de 1956, cujos projetos teriam se baseado nos trabalhos da CMBEU e nas propostas do Grupo Misto CEPAL/BNDE, criado em 1953, também por influência da CMBEU.

42 A Aliança para o Progresso surgiu no contexto da Guerra Fria e da luta norte-americana contra a expansão do comunismo no “terceiro mundo”, em especial na América Latina, e significou uma mudança paradigmática na política externa dos EUA para a América Latina, que propunha um programa de “desenvolvimento estratégico” econômico, social e político. Os EUA adotariam o discurso de que seu próprio bem-estar dependia do bem-estar de outros países e que a prosperidade americana não podia existir na ausência de uma prosperidade global (Matos, 2008). No governo Kennedy (1961-63), previu-se um grande montante de ajuda financeira e técnica para a América Latina, consubstanciada num plano de cooperação decenal, com três dimensões interdependentes: crescimento econômico, mudanças sociais estruturais e democratização política.



### 5.1.2 | Período 1964–1985

No período dos governos militares a política externa não seguiu uma linha uniforme e os autores mencionam que a diplomacia brasileira oscilou entre a aliança automática (com cooperações específicas, inclusive na área militar), certo alinhamento e diferenças explícitas (Cervo, 2011; Milani, 2011)<sup>43</sup>. Houve momentos em que se afirmou *o que é bom para os EUA deve ser bom para o Brasil* (Juracy Magalhães, ministro das Relações Exteriores, 1966-1967) e períodos em que a *diplomacia do interesse nacional* (Gibson Barbosa, 1969-1974) tentava, simultaneamente, alinhar com os EUA e diversificar parceiros comerciais, em meio ao *milagre econômico brasileiro* (Milani, 2011: 73). O pragmatismo resultante postulava o *sacrifício de valores e idéias abstratas em benefício de ficar à espreita das oportunidades*, (Cervo, 2011: 368), uma vez que os recursos de poder do país para a sua movimentação externa eram frágeis frente ao jogo político do sistema mundial.

Implementada inicialmente em conformidade com a bipolaridade e o desenvolvimento associado ao capital transnacional no governo Castelo Branco (1964–1967), a política externa correspondia à contribuição do Brasil para o fortalecimento do bloco ocidental sob a hegemonia norte-americana e supunha, em contrapartida, recolher benefícios econômicos, financeiros e tecnológicos para o desenvolvimento interno. Esse alinhamento condicionou a ação diplomática brasileira aos limites impostos pelos interesses dos EUA e embora tenham sido mantidas algumas relações comerciais (por ex. com o bloco soviético) esses intercâmbios foram substancialmente reduzidos. O Brasil rompeu relações diplomáticas com Cuba (em 1964 (só foram retomadas em 1986), enviou tropas à República Dominicana em 1965 (com a OEA) e se afastou dos países africanos e asiáticos e do Movimento dos Não-alinhados.

As correções de rumos posteriores sempre mantiveram, entretanto, o propósito de utilizar o setor externo para auxiliar o crescimento econômico nacional, com várias contradições e resultados pífios.

Até o final dos anos 1960 as práticas de assistência técnica internacional eram descentralizadas em diferentes órgãos da administração pública, apesar de algumas instituições nacionais já existirem desde os anos 1950. Mas, em 1969, um decreto instituído pela Junta Militar<sup>44</sup> centralizou a coordenação da cooperação técnica internacional, bilateral e multilateral. Essa reforma é considerada o marco fundacional de um sistema interministerial de coordenação nessa área. O decreto determinou que os órgãos competentes para esses assuntos eram a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e a Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores–MRE. O primeiro seria responsável pelo financiamento da política de cooperação técnica e

43 Para uma boa descrição dessas iniciativas opostas, ver Milani, 2011.

44 Dec. nº 65.476/1969.

a coordenação de sua execução e ao MRE caberia a formulação da política externa de cooperação técnica, a negociação de seus instrumentos e o encaminhamento de solicitações de agências e organismos internacionais e estrangeiros (Cervo, 2011). O mesmo Decreto extinguiu os órgãos específicos criados anteriormente (CNAT, Escritório e Contap), passando suas atribuições à Subin e à Divisão do MRE, mas todos os ministérios mantinham suas respectivas assessorias internacionais, responsáveis pela aprovação dos projetos específicos.

Fortalece-se, nesse processo, o papel do Itamaraty e começa-se a criar um sistema interministerial centralizado de coordenação da cooperação internacional; mas institucionaliza-se a lógica de divisão de tarefas entre o MRE e o Planejamento, ou entre o âmbito “técnico” e o financeiro, para a análise e execução dos projetos de cooperação. Também são institucionalizados nesse momento os mecanismos e instrumentos de cooperação técnica internacional com a promulgação de normas e procedimentos relativos à tramitação de projetos e à sua padronização. Tanto a divisão de tarefas quanto as normas permanecem até hoje (Inoue & Apostolova, 1995). Vale registrar que nesse mesmo período o Brasil participou do processo de criação do G77, em 1964.

A partir de 1975, com Geisel (1974–1979), a diplomacia se tornou mais ativa e independente, no marco do *pragmatismo responsável*, retomando alguns dos princípios fundamentais da PEI dos anos 1960. Alguns autores consideram essa inflexão como uma ruptura com a PEB tradicional (Fonseca Jr, 1998, *apud* Milani, 2011); outros indicam que se recupera, nesse momento, com nuances, o *sentido realista* da política externa, com *isenção ideológica e sem espaço para alinhamentos incondicionais ou oposições automáticas*, com alguma *margem de autonomia* (a chamada *diplomacia da prosperidade*), característica da política externa em épocas passadas, configurando-lhe certa continuidade (Cervo, 2011: 374). Segundo este autor, a *atuação diplomática pragmática* e com perspectiva *ecumênica* já se havia disseminado na diplomacia brasileira como método de trabalho, mesmo antes de Geisel, e seus atributos eram a *flexibilidade e agilidade da conduta, discrição que não alardeava êxitos, adaptabilidade e relativa indiferença política* (Cervo, 2011: 386-7).

A visão geopolítica de segurança nacional, de um lado, e a concepção de autonomia com diversificação comercial caracterizou o pragmatismo responsável que priorizou o fator energético (Milani, 2011: 73). A construção da autonomia militar e tecnológica foram objetivos-chave da política externa, sobretudo na área de energia (nuclear, combustível alternativo e hidrelétrica), espaço aéreo e telecomunicações, como importantes dimensões do projeto nacionalista, buscando-se parceiros na área internacional (Vaz & Inoue, 2007)<sup>45</sup>.

45 As relações políticas e econômicas entre Brasil e Alemanha voltaram a se intensificar nos anos 1970 e, segundo Lobhauer (*apud* Valente, 2011: 83), o país recebeu então 2/3 dos investimentos alemães na América do Sul; mas os principais eixos dessa consolidação já haviam ocorrido nos anos 1960, quando são assinados o Acordo Básico de Cooperação Técnica entre os dois países, em 1963, e o Acordo Bilateral de Cooperação Nuclear em 1964 (Valente, 2011).

Paralelamente, desenvolvia-se a ação continental latino-americana, tendo em vista fortalecer o papel do país nas organizações multilaterais (OEA, TIAR, Aliança para o Progresso, Alalc). A *integração latino-americana supunha* [... entretanto] *a limitação das soberanias em benefício da segurança coletiva* (Cervo, 2011: 375)<sup>46</sup>. Mas, ao mesmo tempo, orientava-se a política externa também em outras direções, segundo a perspectiva “universalista”, tanto geográfica quanto política, para atender os interesses do comércio exterior: atuação nos órgãos multilaterais não regionais (UNTACD, GATT, Conferência do Desarmamento e ONU), investida em direção aos países socialistas, contatos com a África árabe e subsaariana, com abertura de novas embaixadas no continente, e alinhamento com as aspirações dos povos menos desenvolvidos — o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola sob o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA)<sup>47</sup> —, deslocando-se do confronto Leste-Oeste para o diálogo Norte-Sul (Cervo, 2011: 379). Na Ásia, iniciou o programa satélite com a República Popular da China. E, por fim, rompeu com o acordo de cooperação militar com os EUA (vigente desde 1952) (Milani, 2011: 74).

Vale registrar que, em relação à África, a política externa brasileira passou por grande ambigüidade no período 1967–1979: num primeiro momento, as estratégias de inserção brasileira nesse continente eram confrontadas com as vinculações e alinhamentos políticos com Portugal (sobretudo na ONU), obstaculizando o apoio explícito às lutas contra o colonialismo e o *apartheid*, ao mesmo tempo em que se reforçavam as vinculações econômicas por meio da comunidade luso-brasileira; e, logo após, o Brasil marchava junto com os novos países independentes da África negra<sup>48</sup>, postura que se afirmou na década seguinte (1980).<sup>49</sup>

---

46 Nessa perspectiva é que se iniciam as tentativas de projeção do país na região sul-americana e fora dela, assim como de fortalecimento de sua posição econômica na região do Atlântico Sul. No caso da então chamada América Latina, a política brasileira privilegiava o conteúdo econômico, de forma coerente e contínua, e buscava adaptações sucessivas em função das conjunturas políticas e percepções contraditórias em relação à integração regional. Fundamentalmente, abarcava três dimensões: atuação nos órgãos multilaterais regionais para promover a cooperação dos EUA no desenvolvimento da região, iniciativas esparsas de integração multi e bilateral intrazonal e escalonamento da região na inserção mundial (Cervo, 2008). Para Cervo, a atuação do Brasil no continente, apesar de coerente e servil, não obteve a esperada contrapartida em termos da ajuda ao desenvolvimento.

47 Mesmo antes da independência, o governo brasileiro já havia inaugurado sua Representação Especial em Luanda.

48 Ainda em 1975 o Brasil reconheceu também a independência da República Popular de Moçambique, conduzida pela FRELIMO–Frente de Libertação de Moçambique. E, em março de 1976 foi aberta a Embaixada brasileira em Maputo, Moçambique. Mas somente em janeiro de 1998 é que foi inaugurada a Embaixada de Moçambique em Brasília.

49 O Acordo de Cooperação Cultural e Científica com a República Popular de Angola foi assinado em 11 de junho de 1980 e sustentou as relações bilaterais entre os dois países a partir de 1990. Esse Acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional do Brasil pelo Decreto Legislativo no. 64, de 10 de novembro de 1981, porém, um novo decreto presidencial foi elaborado posteriormente para esse mesmo Acordo — Decreto No 99.558, de 05 de outubro de 1990. Ver cópia integral do Acordo e do último decreto presidencial no website do MRE: [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_ango\\_02\\_501.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_ango_02_501.htm). E com a República Popular de Moçambique foi assinado o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica, em 15 de setembro de 1981.

Em relação à Ásia, as propostas de intercâmbio e cooperação privilegiavam a área econômica, no âmbito do comércio e exportação de produtos primários e manufaturados; e até 1973, o Brasil apoiava a permanência das “duas Chinas” e das “duas Coreias” na ONU; mas o pragmatismo teria optado pela China continental, cujo primeiro acordo comercial foi concluído em 1978.

No período do governo Figueiredo (1979-1985), foi posta em prática a *diplomacia do universalismo*, com denúncias do protecionismo comercial dos EUA, condenação da crise das dívidas externas dos países em desenvolvimento e apelo às negociações multilaterais, de ordem política e não contábil, para resolver a questão (Milani, 2011: 74). A diplomacia brasileira também se alinhou aos clamores mundiais em torno dos direitos humanos, respondendo à intensificação dos movimentos da sociedade civil (a Lei da Anistia foi aprovada em 1979).

Para atender essa dinâmica, o MRE passou por reformas, reformulou suas estruturas e adaptou a formação de seus quadros, fornecendo ao governo “chanceleres coerentes” com as conjunturas políticas, o que possibilitou maior penetração nas esferas de poder mundial. Além disso, começou a acumular estudos e informação sobre as diferentes regiões e seus países, além de elaborar análises sobre a possível inserção brasileira no sistema mundial (Cervo, 2011).

Concretamente, perspectivas (e ações) aparentemente contraditórias foram a marca da PEB no período 1975-1985, que desempenhou, de novo, papel instrumental do desenvolvimento nacional (Cervo & Bueno, 2011; Vizentini, 2008; Milani, 2008). Posicionamentos aparentemente polares parecem constituir distintos paradigmas na condução da PEB: um de aliança com os EUA e outro de defesa de uma PEB mundial e universalista (Lima, 1994, *apud* Milani, 2011: 75)<sup>50</sup>. Segundo Cervo (2011), pela primeira vez algumas propostas universalistas da diplomacia brasileira tiveram conteúdo concreto, tanto do ponto de vista conceitual quanto geopolítico.

É preciso não esquecer, porém, que a *abertura [política] lenta gradual e restrita*, iniciada pelo Presidente Geisel, estava em pleno curso nesse período, a derrocada do “milagre” era evidente e a efervescência (social e política) da sociedade brasileira era uma realidade. Portanto, a autonomia do Estado frente à sociedade estava sendo clara e fortemente contestada. Não é de se estranhar, assim, que comesçassem a se explicitar também diferentes posições no âmbito da diplomacia brasileira, até então considerada bastante homogênea.

Os limites do pragmatismo foram estabelecidos tanto pela baixa capacidade de influência do Brasil no sistema internacional quanto pela contingência de subordinação a ele. A coerência, como estratégia de ação, não se manteve alheia às pressões diferenciadas dos diferentes âmbitos do processo decisório da política

---

50 Para uma boa síntese dos eventos e caminhos da PEB no período 1945-1989 ver Milani, 2011.

externa — Itamaraty, Forças Armadas, ministérios e empresas estatais, área financeira do governo etc. Após um período de êxitos incontestáveis (mas questionáveis), embora se mantivesse nas intenções, esse modelo de política externa perdeu força a partir da década de 1980, simultaneamente à falência do “milagre econômico” e à derrocada do governo militar.

## 5.2 | Transição Política, Retomada Democrática e a Política Externa

O período da transição política no Brasil, da Nova República à eleição do primeiro presidente, e consequente democratização da sociedade repercutiu na formulação e implementação da PEB, com continuidades e rupturas que adquirem especificidades nos distintos governos.

### 5.2.1 | Período 1985–2002

Na transição política (governo Sarney, 1985-1989), os discursos oficiais da PEB não se alteraram substancialmente. No âmbito nacional, a crise econômica e grande instabilidade interna, aliada à complexidade da transição democrática e a decisão governamental de *conduzir as negociações da dívida externa de forma isolada e despolitizada, sem articulação com o Congresso e a chancelaria* (Cervo, 2011: 427). Essa postura teria minado a credibilidade do país e interferido negativamente na dinâmica diplomática brasileira, reduzindo-se significativamente a capacidade do país interferir na dinâmica do sistema internacional. A profunda transformação da ordem mundial, como resultado da conjuntura crítica — nas áreas econômica, financeira e política —, levaram à retração importante das atividades de cooperação e à redefinição de alinhamentos.

Mesmo assim, em 1987 foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada à Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), do MRE, numa tentativa de coordenar e centralizar a negociação e gestão dos projetos de cooperação, historicamente realizadas pelos distintos ministérios em suas áreas específicas. Entre suas atribuições incluem-se ser o órgão normatizador e responsável pela execução e coordenação da cooperação técnica internacional do governo brasileiro, assim como pela elaboração dos instrumentos que regulamentam as relações do governo com outros países ou organizações internacionais nessa área. É também a instância de articulação e comunicação entre o governo e as embaixadas brasileiras no exterior, assim como embaixadas estrangeiras no país, para os assuntos de cooperação técnica internacional. Por outro lado, mantém a separação entre cooperação técnica (incluindo a acadêmica e científica) e financeira, realizadas por instâncias governamentais distintas, respectivamente ABC e a Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain), do Ministério do Planejamento.



Nos anos 1990, após a queda do Muro de Berlim e o término da Guerra Fria, o reordenamento das relações internacionais sob a hegemonia política neoliberal e a globalização econômico-financeira, assim como a consolidação de blocos econômicos redefiniram e agudizaram as assimetrias entre centro e periferia. A esse novo cenário internacional aliava-se o conservadorismo neoliberal do primeiro governo eleito no Brasil pós-transição política (Collor de Mello, 1990–1992). O país vivia grande instabilidade interna (crise econômica, inflação e déficit), com um processo de ajuste estrutural submetido pelo FMI, e condicionalidades estabelecidas pelo Banco Mundial, além de grande vulnerabilidade externa (enfrentava a abertura do mercado interno, neoprotecionismo e fortalecimento de blocos regionais) (Cervo, 2011; Milani, 2011).

A indefinição foi a regra nesse período, agravada pelo *impeachment* do presidente Collor de Mello (em 1992) e pelo governo de coalizão de Itamar Franco (1992–1994). A instabilidade na condução do MRE denotava falta de clareza no pensamento estratégico na política externa (Cervo, 2011)<sup>51</sup>; a reestruturação do aparelho de Estado e o fortalecimento dos ministérios setoriais coincidiu com a perda parcial de autonomia da área diplomática (Pinheiro, 2009).

Até o início do novo século (anos 2000), os eixos históricos da PEB se mantiveram ativos e alternados: aliança ou alinhamento histórico com os EUA e tentativas de autonomia e diversificação. A diplomacia brasileira oscilou entre a *aceitação sem contrapartida das forças economicistas da globalização, seguindo de perto a onda neoliberal*, no governo de Collor de Mello, e a *revalorização da dimensão nacional e da soberania nas negociações internacionais, sustentando, ao mesmo tempo, o respeito das instituições multilaterais*, no governo Itamar Franco (Milani, 2011, p. 79).

O surgimento de espaços de integração (Mercado Comum do Sul-Mercosul, em 1991; e o Tratado Norte-americano de Livre Comércio — Nafta, em 1994), as negociações em torno da integração hemisférica (Área de Livre Comércio das Américas–Alca) e as disputas na Organização Mundial do Comércio — OMC redimensionaram as relações Brasil–EUA (Milani, 2011, p. 77).

Frente à instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década de 1990, e a “perda de rumo” da política externa, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC, duas gestões, 1995-2002) acabou por predominar a perspectiva de ação do presidente, que havia sido ministro das relações exteriores no período anterior (de outubro de 1992 a maio de 1993), caracterizando o que os autores deonominam “diplomacia presidencial” (Preto, 2006). A estabilidade da pasta na segunda metade dos anos 1990 (por seis anos conduzida pelo embaixador Lampréia, de 1995-2000), refletiria ainda a linha de ação do presidente. O processo decisório da política externa também teria enfraquecido o Itamaraty pelo seu deslocamento, nos assuntos estratégicos

---

51 Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, sendo dois de fora da casa (Cervo, 2008: 455).



(econômicos e financeiros), para as autoridades governamentais dessas áreas, fortalecendo as premissas neoliberais dominantes no período.

Para Milani (2011), os governos FHC retomaram a *prioridade das relações com os EUA e a Europa Ocidental, porém na base da ‘reciprocidade moderada’* (Almeida & Barbosa, 2005) e da *cooperação bilateral* (Milani, 2011, p. 79). Entretanto, isso não significou discordância com as posições norte-americanas, pois o *multilateralismo moderado* de FHC procurou manter um bom relacionamento tanto com os EUA (no governo Bill Clinton) quanto com o Reino Unido (governado por Tony Blair), com divergências pontuais que denotavam certa ambigüidade, evidenciada na instabilidade diplomática do período. O episódio do “ministro sem sapatos” (em 2002)<sup>52</sup> desnuda a submissão política do Brasil aos EUA, reiterada também por outras decisões no âmbito diplomático, menos “anedóticas”, como explicita Milani (2011: 80).

Entretanto, é nesse mesmo período que emerge com força um pensamento crítico dentro do próprio MRE, evidenciando diferenças e discordâncias internas, contrabalançado, porém, pela prevalência do *pensamento externo à casa* na condução da política exterior (Cervo, 2011). Para este autor, toda essa dinâmica teria trazido efeitos negativos e positivos, sendo que os últimos teriam sido potencializados e ampliados, na virada do século, pelos governos Lula (2003-2010).

Essa visão não é inteiramente compartilhada na literatura, mas, com algumas nuances e a partir de outras claves analíticas, é reiterada por outros autores.

Para Saraiva, a adequação da política externa brasileira à nova conjuntura internacional dos anos 1990 não ocorreu de forma abrupta nem linear. Na presidência de Fernando Collor de Mello a diplomacia brasileira teria vivido mais intensamente o que a autora caracteriza como uma *crise de paradigma*, que teria questionado os princípios da política externa adotados até então, mas não teria sido capaz de consolidar princípios alternativos. Essa crise não teria levado a nenhum consenso sobre as estratégias de inserção internacional do Brasil a partir de então, pelo contrário, teria gerado duas correntes na própria diplomacia, que diferiam da dinâmica histórica. Uma, chamada “autonomista”, defenderia uma atuação mais autônoma do país na arena internacional, com preocupações de caráter político-estratégico em relação aos problemas Norte-Sul, com maior destaque para a expectativa brasileira de participar como membro efetivo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e buscaria construir um papel de maior liderança brasileira na América do Sul, com grande ênfase na cooperação Sul-Sul. Outra, chamada “liberal”, defenderia uma “soberania compartilhada” na inserção internacional do país, onde a autonomia se realizaria pela participação (valores globais deveriam ser defendidos por todos), procurando destacar o apoio do Brasil aos regimes

---

<sup>52</sup> Celso Lafer, ministro das relações exteriores do Brasil na época, em visita oficial do Brasil aos EUA, em 31 de maio de 2002, foi solicitado (e aceitou) retirar os sapatos nos aeroportos de Miami, Nova York e Washington, por causa das novas medidas de segurança adotadas após os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001.

internacionais vigentes e buscando uma liderança mais discreta na América do Sul. Independentemente da corrente adotada, a autora destaca um traço comum entre ambas correntes: o entendimento de que o *Brasil deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos* (Saraiva, 2007: 46), mas o que muda são os métodos e instrumentos para alcançar essa meta.

No governo Collor a diplomacia brasileira teria seguido a corrente liberal, enquanto no governo Itamar Franco a corrente autonomista foi mais evidente, amparada pela noção de que o sistema internacional vivia uma conjuntura de *polaridades indefinidas* (Saraiva, 2007: 46), optando por uma política não-intervencionista, mantendo sua tradição diplomática a despeito das mudanças no cenário internacional, e não reforçando o Mercosul. Já nos governos FHC, houve uma tentativa de conjugar ambas as visões — autonomista e liberal —, promovendo uma “modesta revisão” da diplomacia e do comportamento do Brasil na região, a partir *do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecendo vínculos fortes com os países vizinhos e atuando como mediador em situações de crise quando chamado para tal*. (Idem: 48).

Nesse mesmo movimento, o governo brasileiro abraçou e iniciou a construção de uma comunidade sul-americana de nações, de caráter mais político e abrangente que o projeto da ALCSA ou do Mercosul. A realização, em 2000, da primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília, com vistas a formar a futura UNASUL— União das Nações Sul americanas (ex—Comunidade Sul-Americana de Nações—CASA), foi emblemática e *as idéias principais discutidas foram integração econômica e infra-estrutura da região, assim como o reforço dos regimes democráticos* (Saraiva, 2007: 48). Ao mesmo tempo, também a partir dos anos 2000, o Brasil começou a intensificar e diversificar as relações com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs).

### 5.2.2 | Período 2003 em diante

Nos governos Luis Inácio Lula da Silva (2003–2010) há uma clara retomada da corrente autonomista, imprimindo nova direção à política externa brasileira e possibilitando a construção de uma nova estratégia de inserção internacional do país, mais adequada tanto ao seu papel no mundo quanto aos constrangimentos próprios à inserção periférica dos países em desenvolvimento (Almeida, 2004; Saraiva, 2007). Em termos regionais, o governo adotou uma posição mais incisiva e vigorosa na construção de sua liderança, articulada à segurança, e avançou no papel de moderador político regional, ao mesmo tempo em que assume iniciativas de intervenção, como no caso do Haiti (como líder das Forças de Paz, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti—MINUSTAH, em 2004) numa clara mudança do padrão histórico de não-intervenção. Nas palavras do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim:

*O Brasil sempre pautou [sua atuação] pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados (...) Mas (...) o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença (apud Oliveira, 2005, p. 21-22).*

Para Almeida (2004) identificam-se elementos de ruptura e de continuidade entre as diplomacias dos dois governos — Lula e FHC — tanto do ponto de vista da forma e do conteúdo, quanto da agenda diplomática propriamente dita, seja no plano político ou econômico. A diplomacia do governo Lula evidencia *um ativismo exemplar*, não apenas pelas inúmeras viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, mas também pela *intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira, conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada (...)* (Almeida, 2004: 162).

Entretanto, ainda que essas iniciativas guardem traços de continuidade em relação à administração anterior, e possam ser consideradas desdobramentos e reforços da diplomacia dos governos de FHC e não ruptura, vários autores identificam inovações conceituais e diferenças operacionais importantes (Almeida, 2004; Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). A diplomacia de Lula seria mais ativa na forma; mais assertiva e enfática no conteúdo, defendendo explicitamente os interesses nacionais e a soberania, assim como buscando alianças privilegiadas no Sul; essencialmente crítica à abertura comercial e reafirmativa das posições tradicionais do Brasil, em termos da agenda diplomática. Foram evidentes também os esforços para, no plano político, ampliar o poder de intervenção do Brasil no mundo e, no plano econômico, buscar maior cooperação e integração entre países – outras potências médias (Índia, África do Sul e China) e vizinhos regionais – promovendo *ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial, geralmente parceiros independentes no mundo em desenvolvimento* (Almeida, 2004: 162-165).

A criação da Comunidade do Países de Língua Portuguesa – CPLP, em 2006, com ativa participação do Brasil, foi um estímulo à estruturação de novas estratégias de cooperação internacional com esses países, incluída a área de saúde<sup>53</sup>.

Milani reitera essa visão, afirmando que

*(...) o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, restaurou a credibilidade da idéia de autonomia política e inserção soberana do Brasil no cenário internacional... [e] defendeu o multilateralismo e o bilateralismo com base na*

---

<sup>53</sup> A título de exemplo, data do ano 2003 o Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre Cooperação Científica e Tecnológica na Área de Saúde, a partir do qual são assinados outros acordos e ajustes para desenvolvimento de vários projetos de cooperação.

*‘reciprocidade’ (...) [isto é, preservando] as necessidades e os interesses dos diferentes Estados (Milani, 2011: 80).*

Apartir do enfrentamento de resistências e atritos no plano internacional<sup>54</sup>, seja na área comercial ou política, observa-se um *ajuste* nas relações com os EUA, *doravante estimadas importantes, mas não essenciais...*, *permanecendo relevantes nas agendas diplomáticas de Lula...* [mas] *deixando de ser prioritárias e norteadoras das estratégias diplomáticas nacionais* (Milani, 2011: 80). Para este autor, as relações entre os dois países continuaram a mudar de rumo no período 2003-2010, nos planos político e comercial, permeadas por conflitos e atritos<sup>55</sup>, *mas a noção de autonomia política e inserção soberana do Brasil no cenário internacional nortearam a PEB durante os governos de Lula*, sobretudo a partir de 2003 (Idem: 81)<sup>56</sup>. Além disso, seus recursos de *soft power* foram fortalecidos tanto na perspectiva de radiação e influência — baseada na retórica do humanismo e da solidariedade — quanto na de cooperação. Para Vigevani & Cepaluni (2007), a política externa dos governos Lula, desde 2003, tem se destacado das anteriores ao buscar, de forma mais decisiva, o que os autores denominam uma “autonomia pela diversificação” no sistema internacional.

Os autores, de uma maneira geral, reiteram essa percepção e assinalam que novos desafios se impõem à política externa brasileira para responder à posição que o Brasil vem ocupando no cenário mundial e, já há algum tempo, o Estado vem se reestruturando para atender essas exigências<sup>57</sup>. Entre eles destaca-se a crescente conexão entre as políticas domésticas e internacionais, o que requer que os processos decisórios nacionais passem a considerar, de forma mais explícita, dimensões e tendências internacionais — *cada vez mais as políticas internas se tornam internacionalizadas e a política internacional é progressivamente internalizada* (Silva, Spécie & Vitale, 2010: 11). Além disso, várias questões assumiram dimensões transnacionais e os problemas resultantes não são passíveis de resolução isolada, além de que políticas deliberadas em fóruns internacionais passam a influenciar também a dinâmica doméstica (Sanchez & França, 2009).

54 Integração das Américas, presença da Venezuela e da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) na América do Sul, o papel do Estado no desenvolvimento econômico etc.

55 Merecem menção: a atuação conjunta Brasil-Índia na V Conferência Ministerial da OMC em 2003, quando lideraram a revolta dos países em desenvolvimento contra os subsídios agrícolas dos EUA e da União Européia, que resultou na criação do G20 comercial; o caso de Honduras; a mediação na questão nuclear do Brasil e Turquia com o Irã etc. (Milani, 2011: 80).

56 Para uma boa síntese dos principais eixos da PEB no período 1995–2010 ver Milani (2011).

57 Milani relata que em 2002, o Brasil tinha 150 representações em todo o mundo, que passaram a 216 em 2010; 35 novas embaixadas foram criadas na gestão Amorim — 16 delas na África. O Brasil é hoje o quarto maior doador, entre os países em desenvolvimento, para o orçamento das operações de paz da ONU, participando em 9 missões, com 2.256 soldados. (...). Do ponto de vista econômico, de acordo com dados do Itamaraty, entre 1998 e 2008 a participação do Norte nas exportações brasileiras passou de 57,4% para 46,9% enquanto a dos países em desenvolvimento (África, Ásia e América Latina) cresceu de 42,6% para 53,1% (Milani, 2011: 82-83).

Consolida-se uma dinâmica que já acontecia desde os anos 1990, mas é mais visível a partir dos governos Lula: uma *horizontalização* das competências, ou *descentralização horizontal* do processo decisório para a formulação e execução da política externa brasileira, no próprio Poder Executivo, tirando do Itamaraty a exclusividade histórica na condução da política externa (Silva, Spécie & Vitale, 2010).

A análise da regulamentação legal evidencia que todos os órgãos do Poder Executivo federal, desde a Presidência da República aos Ministérios, contam hoje com competências para atuar na área internacional, sobretudo na cooperação internacional; e vários Ministérios e Secretarias Especiais têm mais de 50% de suas estruturas voltadas para a atuação nessa área (França & Sanchez, 2009; Silva, Spécie & Vitale, 2010). Essa estruturação não é nova historicamente, mas no contexto democrático ganha maior importância e complexifica as relações internacionais do Brasil, sobretudo no âmbito da cooperação.

Observa-se, assim, uma *parcial diluição da tradicional centralização da política externa nas mãos do MRE* e *contraposição entre características da diplomacia tradicional, desempenhada necessariamente pelo corpo diplomático*, e atividades de uma *diplomacia [mais] contemporânea*, conduzida por diversos atores, oficiais ou não, governamentais e não governamentais (Silva, Spécie & Vitale, 2010: 12-13; Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). Aumenta também a participação dos outros poderes (Legislativo e Judiciário), e de outras instâncias e níveis subnacionais do próprio Executivo, assim como do setor empresarial e não governamental (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). Fala-se ainda na emergência de uma *nova diplomacia presidencial* (Silva, Spécie & Vitale, 2010). Como consequência, não apenas se ampliam os espaços burocráticos de formulação da política externa, mas também se tornam mais acessíveis os canais de interlocução com a sociedade civil nessa matéria, o que é novo na história da diplomacia brasileira. Essa dinâmica coincide com

*(...) a crescente [e nova] inserção internacional do Brasil e é profundamente marcada pela democratização e pelo crescimento do poder de lobby dos atores não estatais, além do aprofundamento da liderança personalista dos chefes de Estado na condução da política externa, de forma bastante nítida nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (Silva, Spécie & Vitale, 2010, p. 13).*

Para Hirst, Lima & Pinheiro (2010), embora já anunciada na administração anterior, a mudança substantiva da PEB nos governos de Lula, sobretudo a partir de 2003, está situada nas *novas nuances*, possibilitadas tanto pelo crescimento econômico quanto pela decisão política de maior protagonismo e atuação do país nos assuntos



internacionais, numa postura menos defensiva e mais propositiva, ampliando a base de apoio da PEB, tanto interna quanto externamente.

Essa constatação coloca na pauta de discussão tanto a possibilidade de uma nova dinâmica no processo decisório para a política exterior, com mais transparência e participação democrática, quanto o risco de incoerências, pulverização de responsabilidades, fragmentação e falta de coordenação. Os novos atores passam, de certa forma, a rivalizar ou competir com o MRE e com os diplomatas de carreira, mas não têm as competências específicas da área diplomática; e os diplomatas, por sua vez, tem que lidar tanto com problemas estruturais das chancelarias, decorrentes das mudanças recentes da política externas e que não foram ainda superados – escassez de recursos e falta de *constituency* –, quanto com deficiências técnicas mais específicas, decorrentes da formação generalista dos diplomatas, competências estas que podem ser encontradas nos ministérios setoriais ou temáticos (Silva, Spécie & Vitale, 2010, p. 12). Não por acaso, as chamadas “diplomacias setoriais” não são bem vistas, em termos gerais, pela diplomacia brasileira.

### 5.3 | Novos Desafios para a Política Externa Brasileira

Hirst, Lima e Pinheiro (2010), entre outros autores, reiteram e analisam essa dinâmica recente da PEB e seus principais desafios. A principal mudança, a partir de 2003, seria que PEB deixou de ser *accessória à estabilidade macroeconômica* e funcional para a garantia da credibilidade internacional do país, e passou a ter uma atuação mais “pró-ativa e pragmática”, como um dos pilares da estratégia de governo, que articula manutenção da estabilidade econômica, retomada do papel do Estado na coordenação do desenvolvimento em novas bases e inclusão social. A ampliação dos interesses e ambições do Brasil no cenário internacional, que se beneficia das conjunturas globais e regionais e da difusão do poder na direção dos novos emergentes, combinada a posições coordenadas com outros países em desenvolvimento, vem possibilitando o desenho de uma política externa *mais assertiva*. Entretanto, *ao alargar a agenda de temas e atores (burocráticos e sociais), a política externa passou a ter uma base social com a qual não contava anteriormente*, ampliando inclusive o debate público sobre o tema (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010: 22-23), embora de forma pouco informada. A participação da sociedade como um todo nessa discussão ainda é bastante limitada.

Essas diretrizes, lançadas em 2003, e os seus resultados, têm sido objeto de discussão na literatura e na mídia e a argumentação se polariza entre a *partidarização*, a excessiva dominância da presidência, a *generosidade insequente* da PEB e a defesa da ampliação dos recursos de poder que essa dinâmica proporciona. Hirst, Lima e Pinheiro (2010) argumentam, acertadamente, que



(...) mais que responder a bandeiras partidárias, a política internacional brasileira alargou como nunca sua ancoragem institucional com base na mobilização de múltiplas agências do Estado com agendas externas próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty (p. 23).

Essa nova *estatalidade* vem sendo articulada com um mercado dinamismo empresarial, voltado para investimentos nos países em desenvolvimento, especialmente na América do Sul, África e Ásia, que pode ser positivo no *novo tabuleiro mundial*. Acrescenta-se a esse quadro um *adensamento da política de cooperação internacional* nos âmbitos Sul-Sul e triangular, como um *vigoroso instrumento da PEB* (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010: 24)<sup>58</sup>, com caráter estratégico (ABC, 2006). Entretanto, essa dinâmica traz também desafios importantes.

### 5.3.1 | Novos atores

A *pluralidade de atores* e a *politização da política externa*, engendrada pela maior projeção internacional, aliada à diversificação dos temas em discussão, trouxe maior visibilidade e criou grande expectativa em torno do Brasil, ao mesmo tempo em que a diversidade de agências, atores e interesses, nem sempre completamente alinhados com o governo, vem exigindo mecanismos sólidos de coordenação e *um novo padrão de construção de consensos na formulação dos projetos externos*, para garantir tanto sua maior representatividade quanto sua efetividade (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010: 24).

O aumento importante da cooperação técnica internacional, sobretudo com os países em desenvolvimento, tem dado destaque à atuação internacional dos ministérios domésticos, favorecendo (e privilegiando) o atendimento de demandas, que aumentaram de forma significativa. Da mesma forma, o setor empresarial também tem intensificado sua presença internacional e, ainda que atue paralelamente, tem desenvolvido diálogo expressivo com o governo e participado de várias missões exploratórias conjuntas, em diferentes países. O impacto dessas dinâmicas na administração pública é disperso, o que é agravado pela diversidade de temas — agricultura, saúde, educação, C&T, defesa, minas e energia, cultura e turismo – configurando uma *presença expandida* no exterior (Hirst, Lima, & Pinheiro, 2001: 25 a 28)<sup>59</sup>.

Especificamente em relação à saúde, ainda que o Brasil já desenvolva projetos de cooperação há algumas décadas, sobretudo com países do Sul e em

---

58 Para uma boa análise da PEB dos governos Lula ver Hirst, Lima & Pinheiro (2010).

59 Ver o primeiro levantamento sobre o volume de recursos para a cooperação internacional, realizado pela ABC em colaboração com o IPEA. Apesar de problemas metodológicos, que questionam alguns dos resultados apresentados, esse primeiro esforço de registro é extremamente bem-vindo.

temáticas específicas (como por exemplo na área de HIV/AIDS), desde os meados da década de 2000 a saúde é reconhecida como tema predominante na agenda nacional de cooperação Sul-Sul, revelando uma aproximação sem precedentes entre os Ministérios das Relações Exteriores e o Ministério da Saúde (ABC, 2007). Como conseqüência, houve um aumento marcante do número e diversidade de projetos de cooperação internacional na área de saúde, principalmente com a África e a América do Sul<sup>60</sup>. No âmbito internacional, o Brasil também vem assumindo a liderança, em coordenação com outros países do Norte e do Sul, nos esforços de construir relações mais consistentes entre saúde e política externa<sup>61</sup>, assim como vem atuando de forma marcante e propositiva nos foros internacionais específicos da área, como a Assembléia Mundial da Saúde. Também tem demonstrado ativismo notável nos órgãos multilaterais regionais — UNASUL e CPLP (Almeida *et al*, 2010; Buss & Ferreira, 2010a e 2010b; Buss & Ferreira, 2010b; Santana, 2011).

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)<sup>62</sup>, do Ministério da Saúde, foi então convocada a assumir o papel de ponto focal na cooperação em saúde, por seu papel histórico nacional e internacionalmente, trabalhando em coordenação com a Assessoria Internacional do Ministério da Saúde (AISA) e a ABC, do MRE. Um Escritório Regional de Representação da instituição foi inaugurado na África em outubro de 2008, sediado em Maputo, Moçambique (o “Fiocruz África”) reiterando a missão internacional da Fiocruz e o compromisso governamental<sup>63</sup>.

---

60 É digno de referência o projeto de transferência de tecnologia para a produção de medicamentos anti-retrovirais e outros, em Moçambique, que está sendo levado a cabo por Farmanguinhos, uma das unidades técnicas da Fiocruz, como uma área nova e desafiante para a cooperação brasileira em saúde.

61 Declaração de Oslo (Oslo Ministerial Declaration, 2007).

62 A inauguração do “Fiocruz África” contou com a presença do Presidente Lula, do ministro Celso Amorim, dos ministros da saúde de ambos os países e do então presidente da Fiocruz, Paulo Buss. A Fundação Oswaldo Cruz é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Saúde, e integrante do Sistema Único da Saúde (SUS). Tem uma missão diversificada — ensino, pesquisa, produção e desenvolvimento tecnológico – desempenhada por Unidades Técnico-Científicas, e também está engajada em intercâmbio com centros científicos e tecnológicos em vários países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Seus dois campi principais estão no Rio de Janeiro — Manguinhos e Jacarepaguá –, mas a Fiocruz tem Unidades também em outros 7 diferentes estados, o que lhe confere abrangência nacional (são ao todo 15 unidades técnico-científicas e 5 unidades administrativas). O Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz (CRIS/Fiocruz) foi criado em janeiro de 2009, no campus de Manguinhos do Rio de Janeiro, e é um órgão assessor da Presidência da Fiocruz, além de coordenar o Grupo Técnico de Cooperação Internacional da Fiocruz, composto por representantes das Unidades Técnico-Científicas envolvidas na cooperação internacional.

63 Este é o primeiro escritório internacional de representação da Fundação e também o primeiro posto brasileiro da área de saúde sediado no exterior. O Escritório de Representação da Fiocruz na África (“Fiocruz África”) é regional e tem como missão: representar a Presidência da Fiocruz junto aos países da União Africana em atividades de cooperação técnica; acompanhar o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica em saúde desenvolvidos pela Fiocruz no Continente Africano com prioridade para os países da CPLP, principalmente os localizados na África (e, excepcionalmente na Ásia, como o Timor Leste); realizar análises de conjuntura e situacionais nesses países, relacionadas ao desenvolvimento em saúde; levantar, avaliar e encaminhar demandas de cooperação técnica em saúde dos países da União Africana, via Fiocruz/Ministério da Saúde ou outra instituição brasileira, quando pertinente; participar, junto com parceiros nacionais em cada país, na definição dos programas de cooperação; promover articulações com outras agências bi-laterais e multilaterais que atuem na região.

Essa nova configuração tem impulsionado também reestruturações no aparelho de Estado, seja nas áreas setoriais<sup>64</sup>, seja na própria organização administrativa do Itamaraty, que procura *ajustar-se aos ‘novos tempos’ e preservar algum grau de autonomia e poder de pilotagem* (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 27), inclusive criando unidades administrativas “especializadas”, que espelham os temas e regiões em destaque na PEB. Hirst et al (2010) chamam a atenção também para o aumento do número de brasileiros vivendo no exterior que, juntamente com todas as outras mudanças, tem outorgado *visibilidade inédita* aos aspectos políticos da dimensão consular da diplomacia brasileira.

Em relação ao Congresso Nacional, as mesmas autoras alertam que, embora menos ativo que no passado, quando

*(...) o PT, como partido da oposição, foi responsável por incentivar os debates e o monitoramento da política externa(...) ainda vige a lógica de uma ‘delegação transitória’ ao Executivo na formulação dos negócios exteriores... [que] é retirada quando surgem divergências que produzem polarizações (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010: 28).*

O mesmo ocorre quando implica em novas regulamentações para viabilizar a cooperação, como por exemplo na doações de equipamentos<sup>65</sup>.

Por fim, o protagonismo presidencial e o estilo de sua atuação internacional não são negligenciáveis, pois se buscou aproveitar tanto a geopolítica global pós-guerra Fria, quanto o processo político e econômico nacional (estabilidade democrática e econômica, participação da sociedade civil) e as políticas sociais domésticas mais inclusivas (Almeida, 2004; Saraiva, 2007; Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). Embora não seja propriamente uma novidade no Brasil, as características específicas dessa *diplomacia presidencial* ainda não foram melhor analisadas, mas, aparentemente, a presença de uma assessoria especial em relações internacionais junto à Presidência da República nas administrações de Lula balizou também a atuação do presidente (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 28).

---

64 Além do “Fiocruz África” a Embrapa também tem escritório regional de representação na África, sediado em Gana, além de escritórios de projetos em países específicos. A institucionalização do Fiocruz África depende de Decreto ministerial específico, ainda não aprovado, pois significa a criação de uma nova unidade da Fiocruz e sua especificidade exige legislação própria. Até o final de maio de 2013 a legislação para a criação do “Fiocruz África” não tinha sido aprovada, apesar dos esforços institucionais e do Escritório já estar operando 2008.

65 Como ocorreu no caso da entrada da Venezuela no Mercosul ou nas negociações com o Paraguai sobre Itaipu (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 28). Um exemplo paradigmático dessa situação foi a necessidade de tramitação e aprovação no Congresso de legislação específica que autorizasse a doação de equipamentos pelo governo brasileiro à Moçambique, para o projeto de transferência de tecnologia para a fábrica de medicamentos..

### 5.3.2 | A agenda diplomática

No que toca à agenda diplomática, duas principais inovações são destacadas pelos autores: o abandono das posições defensivas e adoção de uma agenda propositiva e demandante nos fóruns de governança global; e a prioridade concedida às relações Sul-Sul.

Ainda que mantendo a clássica posição de mediador entre o Norte e o Sul, mudou também a postura negociadora do Brasil nos fóruns globais, agora centrada na busca e construção de coalizões que aumentem os seus recursos de poder e que variam segundo o tema, mas, em geral, priorizam alianças com os parceiros do Sul, algumas vezes trianguladas com os do Norte (as chamadas *coalizões de geometria variável*), e refletindo mudanças também nas políticas internas (Lima, 2010; Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). As autoras referem que a aproximação com os “novos emergentes”<sup>66</sup> na articulação multilateral é um dos aspectos mais importantes da nova inserção do Brasil no sistema mundial e tem se traduzido na promoção ativa das articulações regional e trilateral (com a Índia e África do Sul, no fórum IBSA, e no fórum BRICS)<sup>67</sup>. Essas articulações se caracterizam como coalizões ou arranjos políticos e cooperativos e cumprem papel estratégico. No caso do BRICS seria coalizão política; e no IBAS se combinaria coalizão com arranjo cooperativo (Lima, 2010: 164).

No sistema de segurança da ONU o movimento diplomático continua vinculado à conquista de um lugar no Conselho de Segurança, no contexto de uma reforma institucional das Nações Unidas, e as mudanças do posicionamento brasileiro — como a aceitação do comando da MINUSTAH — têm sido bastante significativas, além de que, nas negociações financeiras (G-20 financeiro), o Brasil tem atuado em coordenação com os BRICS.

---

<sup>66</sup> Lima (2010) e Hirst (2010) referem que esses países são chamados de diferentes formas – *intermediate states* (Cooper, 2000), *middle powers* (Reis & Dehon, 2004 e Nolte, 2007), potências médias, países intermediários, potências regionais, potências emergentes (Lima, 2010; Hirst, 2010) — e também são variados os critérios para a sua classificação, que inclui indicadores clássicos (econômicos e sociais) e outros indicativos de *soft power*, tais como identidade geopolítica e “*capacidade de irradiação e influência sobre outros países*”, em âmbito regional e global, particularmente em relação a “*políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e padrões de organização social ... que possam servir de modelo ... para países menos desenvolvidos*”. Em geral, são também países com marcadas dualidades sócio-econômicas, o que lhes confere peculiaridade em suas estratégias internacionais, uma vez que combinam atitude pró-ativa na cena internacional, na perspectiva de autonomia, e vulnerabilidade persistente (Lima, 2010, p. 155).

<sup>67</sup> O Fórum IBAS é uma iniciativa trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul, desenvolvida no intuito de promover a cooperação Sul-Sul. Surge como resultado das discussões entre os Chefes de Estado desses países na reunião do G-8, que ocorreu em Evian em 2003, e das consequentes consultas trilaterais: os ministros das relações exteriores dos respectivos países encontraram-se em Brasília em 6 de junho de 2003. O fórum BRICS era composto no início por Brasil, Rússia, Índia e China (BRICS) e posteriormente, incluiu a África do Sul (BRICS). Foi formalizado como plataforma política em 23 de setembro de 2006, na I Reunião Ministerial dos Chanceleres desses países, à margem da 61ª Assembléia Geral das Nações Unidas. Como agrupamento, o BRICS tem caráter informal: não conta com um documento constitutivo; não funciona com um secretariado fixo, nem dispõe de fundos destinados a financiar quaisquer de suas atividades, salvo acordos para programas específicos. Em última análise, o que sustenta o mecanismo como tal é a vontade política de seus membros.

Lima (2010) diferencia a primeira e a segunda *geração de emergentes*. A primeira, que se constituiu na década de 1980, seria a dos NICs—Novos Países Industrializados<sup>68</sup> e a novidade era a participação de alguns países da periferia capitalista nas exportações de produtos industrializados e sua penetração nos mercados dos países desenvolvidos, deslocando os produtores domésticos em alguns setores. Os NICs teriam duas características distintivas em relação aos países em desenvolvimento: o seu crescimento se dava com base no aumento das exportações, após o crescimento pautado na substituição de importações; e não participavam do movimento de reforma do regime comercial, preconizado pelo G77 com ativa participação do Brasil (Lima 2010; Fiori, 2007). A segunda geração aparece nos anos 1990, no contexto da globalização e da derrocada do comunismo, e os “novos emergentes” são vistos como grandes mercados incorporados à globalização capitalista, chamados também de “grandes países periféricos” (Dupas, 2006, *apud* Lima, 2010). Segundo a mesma autora, no contexto neoliberal dessa década, os analistas não identificavam, na América Latina em particular, conotação política nesses novos atores, pela suposta homogeneidade em torno das teses neoliberais; já a partir dos anos 2000, com a crise do modelo neoliberal e os processos de democratização, com realinhamento político-eleitoral à esquerda, sobretudo na região sul americana, recoloca-se a questão da participação — real ou potencial — desses países na economia global. O fator demográfico seria um recurso de poder importante na economia política mundial.

Diferentemente das *coalizões terceiro mundistas* dos países do Sul, formadas nos meados dos 1960 — Movimento dos Não-Alinhados e Grupo dos 77 — a participação dos novos emergentes nos circuitos globalizados da produção e do consumo, poderia permitir *a difusão do poder econômico na direção de alguns países periféricos, cujo tamanho da população permitia um papel diferenciado na economia global e, conseqüentemente, uma possível influência no ordenamento político mundial* (Lima, 20010: 157)<sup>69</sup>. Entretanto, a heterogeneidade desse grupo de países ainda é a norma, como também o é a marcada dualidade entre indicadores econômicos e sociais, pois apesar de estrutura econômica diversificada em seu conjunto, e expressivo crescimento econômico em alguns, apresentam também sérios problemas de desigualdade e exclusão social. Embora o maior protagonismo político de alguns dos novos emergentes mantenha a postura de oposição à situação dominante de assimetrias (econômica e política) mundiais, pleiteiam a reforma das instituições internacionais e manifestam um ativismo diplomático assertivo e propositivo.

*Ao contrario da primeira geração de emergentes, cujo protagonismo era majoritariamente comercial, os de segunda geração não apenas dispõem de massa critica para participação diferenciada na economia global, como articulam políticas pró-ativas na política mundial* (Lima, 2010: 159).

---

68 Entre eles se destacam primeiro o Japão, depois a Coréia do Sul e os pequenos países do Sudeste asiático.

69 Integram esse grupo 13 países: Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, Irã, México, Polônia, Coréia do Sul, África do Sul, Tailândia, Turquia, Rússia. Em 2000, esses países representavam 15,42% do PIB mundial e, em 2008, 21% (Lima, 2010: 158).



Especificamente no foro IBAS, alguns eixos principais caracterizariam a articulação: cooperação com vasta gama de intercâmbios técnicos e comerciais, cooperação trilateral com países de menor desenvolvimento relativo e coordenação de posições comuns nos foros multilaterais. O amplo programa de cooperação, em temas diversificados de políticas públicas, que incluem saúde, *indica que o foro foi concebido para transcender as chancelarias* [que funcionariam como pontos focais de coordenação em cada país], *articulando as respectivas burocracias, representantes dos setores privados e da sociedade* (Lima, 2010: 164-5)<sup>70</sup>. O que diferencia esta iniciativa das anteriores é que a vertente comercial está presente, mas não é prioritária como antes, e a cooperação Sul-Sul é um elemento distintivo, incluindo a cooperação trilateral com países menos desenvolvidos<sup>71</sup>. Para essa autora, o foro IBAS se diferencia claramente das coalizões do passado: enquanto as anteriores atuavam de forma defensiva em face aos regimes internacionais, as atuais combinam o revisionismo com propostas construtivas de fortalecimento internacional; defendem, explicitamente, as instituições e os valores democráticos; e propõem arcabouços para a cooperação entre países do Sul, sobretudo com os menos desenvolvidos, na perspectiva de superação da situação de pobreza e desigualdade. Além da dificuldade de compatibilizar as respectivas agendas regionais e globais, os desafios incluem, por um lado, conseguir transcender a dinâmica centro-periferia, onde os laços econômicos majoritariamente são constituídos com países do Norte; e, por outro, superar o *modus operandi* da cooperação Norte-Sul clássica, o que inclui a não imposição de condicionalidades políticas e econômicas.

Em relação aos BRICS, as diferenças entre os quatro países são ainda mais marcantes e, até o momento, as articulações não ultrapassaram a esfera financeira, nos momentos de crise. Embora, no plano político, compartilhem posições comuns em algumas temáticas, não se sabe em que medida essas aproximações seriam replicáveis (ou mantidas) em relação a outros assuntos em diferentes conjunturas (Lima, 2010: 167 e 174).

Assinala-se ainda que a *geometria variável de acordo com a temática e o regime internacional* (Lima, 2010) parece ser o traço dominante nos arranjos cooperativos e nas coalizões entre os novos emergentes, refletindo os limites e carências de recursos de poder. Essa dinâmica e *um novo tipo de multilateralismo ad hoc*<sup>72</sup> está provocando iniciativas, tanto dos EUA como da União Européia, para constituição de *parcerias estratégicas* com os emergentes, sugerindo uma forma de cooptação (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 30). Portanto, os desafios para a institucionalização desses arranjos cooperativos são específicos e distintos. Lima alerta também que, diferente do passado, *não existe mais*

70 Foram constituídos 16 grupos de trabalho em diferentes áreas.

71 A constituição do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, em maio de 2004, sob a administração do PNUD, com aporte dos três países, confirma essa linha de trabalho: o primeiro projeto financiado pelo Fundo destinou-se ao desenvolvimento da agricultura e da pecuária na Guiné Bissau, atividades que representam 70% do PIB desse país; e as atividades no Haiti também foram financiadas por essa via, com projetos de cooperação para a coleta de lixo e para a criação de empregos (Lima, 2010:165).

72 Exemplo disso é o G 20 financeiro, um mecanismo de coordenação informal sem base num tratado internacional.



*um único movimento ou coalizão que possa abrigar os interesses variáveis do Brasil nas diversas arenas internacionais* (Lima, 2010: 167).

No caso dos arranjos cooperativos, o Brasil vem implementando uma agenda própria de cooperação, onde atua como doador, sobretudo com os países menos desenvolvidos, e o envolvimento de diferentes agências governamentais e a participação da sociedade civil em várias iniciativas é, de fato, um novidade. Entretanto, essa internalização doméstica de iniciativas de política externa gera outros novos desafios (Lima, 2010: 175): a) necessidade de extrair e mobilizar recursos do Estado e da sociedade para realizar e intensificar a cooperação; b) exigência de maior coordenação inter e intrainstitucional, num único setor e entre distintos setores; c) necessidade de enfrentar a inerente maior politização da cooperação internacional, resultante da ampliação do componente doméstico na política externa, e de evitar retrocessos ou estancamento devidos ao realinhamento político-partidário em função das mudanças governamentais. Depende, portanto, *não apenas do contínuo incremento de suas capacidades materiais e simbólicas, mas da continuidade do compromisso das elites governantes e da sociedade com a estratégia atual da política externa* (Lima, 2010, p. 176).

Esse alerta de Lima é corroborado por outros autores (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010; Milani, 2011) e traz elementos importantes para a reflexão sobre a cooperação internacional do Brasil na área de saúde.

### **5.3.3 | As relações com a América do Sul e com a África**

A América do Sul tem sido prioridade na PEB e o papel de mediador do Brasil nas crises políticas na região, assim como a sua expansão comercial e de investimentos, tem sido reconhecido; entretanto, esse reconhecimento rivaliza com o aumento, sem precedentes, de demandas, nem sempre passíveis de serem atendidas, e provoca reações às aspirações de potência regional do país. Os avanços nos planos políticos e de defesa têm sido mais significativos que na área econômica: Mercosul continua com vários entraves, mas UNASUL e CEALC parecem avançar (Hirst, Lima, & Pinheiro, 2010: 32).

Já o relacionamento com a África *se converteu num referente simbólico da estratégia Sul-Sul, reforçado pelo discurso da convergência identitária que envolve aspectos históricos, étnicos e socioculturais do país* (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 33), além de que, concretamente, recuperou-se grande dinamismo nas transações comerciais a partir de 2000<sup>73</sup>. No plano diplomático, além das novas embaixadas, o presidente e seu chanceler visitaram o continente inúmeras vezes, passando por diferentes países, sempre acompanhados de representantes e assessores de diferentes áreas e

---

<sup>73</sup> Entre 2000-2008 o comércio do Brasil com o continente africano passou de 4 bilhões para 26 bilhões (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 33).

também empresários, e criou a Cúpula África–América do Sul, em 2008. As motivações especificamente políticas estão associadas também aos interesses brasileiros no jogo global, especificamente a reforma das Nações Unidas e a aspiração a um assento no Conselho de Segurança da ONU.

Na primeira década do novo milênio a África foi o principal destino da cooperação técnica internacional do Brasil, em resposta tanto a demandas dos países, canalizadas via Embaixadas ou mesmo diretamente, quanto de ofertas feitas nas visitas presidenciais e do Chanceler. Existe atualmente uma grande gama de projetos de cooperação envolvendo distintos ministérios, destacando-se Ciência e Tecnologia, Indústria e Comércio Exterior, Agricultura e Saúde, e a atuação no continente africano vem sendo conduzida pelos órgãos especializados — como Embrapa, Fiocruz, SENAI, entre outros — num processo de internacionalização que tem exigido grande esforço institucional. Outros projetos, implementados por ONGs ou mesmo instituições privadas e filantrópicas, por demanda do governo brasileiro, também tem estreitado os vínculos com os países africanos.

Atenção especial tem sido dada às relações com a África do Sul, tanto em nível do diálogo no Fórum IBAS, quanto no G-20 e forum BRICS, ou nas conferências temáticas, incluída as assembleias mundiais, e o foco tem sido a decisão tanto de assumir responsabilidades comuns em questões estratégicas (como por ex. no Atlântico Sul) quanto de coordenar posições em questões econômicas, sociais e políticas na arena internacional, com crescente visibilidade (Hirst, Lima e Pinheiros, 2010: 33-34).

## 6 | COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM SAÚDE NO BRASIL

A história do Brasil como receptor de cooperação internacional é antiga. Datam do início do século XX as cooperações internacionais para controle das doenças transmissíveis — principalmente as epidemias urbanas (cólera e febre amarela) e as chamadas endemias rurais (malária, Chagas e ancilostomose) — e, durante a primeira metade do século passado, cada uma a seu tempo e de maneira específica, produziram impactos importantes no sistema político brasileiro, na formulação da política de saúde, na organização dos serviços, na formação profissional (sobretudo de médicos e enfermeiros) e no desenvolvimento científico do país. Essas cooperações se concretizaram com diferentes países e organizações – Fundação Rockefeller, OPAS (mesmo antes da criação da OMS), governo norte-americano (que deu origem à Fundação Serviços de Saúde Pública–SESP), entre outros (Lima, 2002; Cueto, 1996; Hofman, 2007 e 2008). A criação de Universidades e escolas superiores em áreas específicas (como medicina e agricultura), assim como de importantes instituições de pesquisa (como o Instituto Butantã e a Fundação Oswaldo Cruz–Fiocruz), também se beneficiaram de distintas cooperações internacionais (Schwartzman, 2001). Os contextos de guerra

mundial estimularam a intensificação dos controles contra a transmissão de doenças — proteção continental e da saúde — para além das preocupações anteriores, centradas na consolidação das sociedades de massa e na expansão do comércio entre as nações, como também na formação de profissionais com apoio estrangeiro.

A OPAS, desde sua criação, em 1902, sempre promoveu iniciativas para melhorar a quantidade, perfil e modo de atuação dos trabalhadores em saúde na região latino-americana, inclusive no Brasil (Cueto, 2007; Pires-Alves et al, 2010). A participação do Brasil nos fóruns internacionais de saúde pública (como as Conferências Sanitárias Pan Americanas) e na criação da própria OMS foi marcante (Lima, 2002).

No imediato pós-guerra, programas de cooperação importantes foram implementados e ajudaram a estruturar instituições fundamentais para a consolidação do sistema universitário brasileiro, como o Conselho Nacional de Pesquisa–CNPQ e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (em 1951). Em outras áreas tecnológicas também foram proporcionados impulsos fundamentais, como programas de cooperação conduzidos pela Força Aérea Brasileira – FAB e o governo dos EUA, em parceria com instituições norte-americanas (como o MIT–Massachusetts Institute of Technology), do qual resultou a constituição do pólo de tecnologia aeronáutica de São José do Rio Preto, São Paulo (em 1950), que foi fundamental para o desenvolvimento da indústria aeronáutica brasileira (embrião da Embraer)<sup>74</sup> (Schwartzman, 2001).

Com a criação da OMS, nesse mesmo período, e mudanças na OPAS, impulsionaram-se novas agendas de cooperação, sobretudo na área de formação profissional, na perspectiva de superar o “higienismo” anterior e estimular uma nova perspectiva para a saúde pública e a formação médica.

Nas décadas de 1960 e 1970, a força de trabalho passou a ser considerada recurso-chave para impulsionar o desenvolvimento (com base na economia da educação e nas teorias do capital humano) e a formação profissional ganhou novo impulso e significado. Como parte desse processo, nos meados dos anos 1960, é criada uma área de *desenvolvimento de recursos humanos* na OPAS (Ferreira, 2005 *apud* Pires-Alves et al, 2010: 68). Ainda nessas mesmas décadas, desenvolvem-se reformas educacionais no Brasil com

*(...) tendência tecnicista com o objetivo de aplicar na escola o modelo empresarial baseado na ‘racionalização’ imbuída no sistema capitalista de produção. Para implantar um projeto de educação voltado para o almejado*

---

<sup>74</sup> A construção do polo inicia com a criação do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) para abrigar dois institutos científicos: um para o ensino superior, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), e outro para pesquisa e desenvolvimento nas áreas de aviação militar e comercial, o Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento (IPD) (Schwartzman, 2001).

*crescimento econômico, que coadunasse com as exigências da sociedade industrial e tecnológica, inúmeros acordos entre o Brasil e os Estados Unidos são efetivados — os chamados acordos MEC — Usaid (Ministério da Educação e Cultura e United State Agency for International Development), pelos quais o Brasil recebeu assistência técnica e cooperação financeira. Desenvolve-se uma reforma educacional atrelada ao modelo econômico dependente, instituído pela política norte-americana para a América Latina, em três pontos: educação e desenvolvimento; educação e segurança; educação e comunidade. No Paraná, a Escola Técnica Federal do Paraná, atualmente Universidade Tecnológica do Paraná, foi centro difusor de treinamentos amplamente divulgados pela imprensa paranaense e nacional (Matos, 2008: 359) (Pires-Alves et al, 2010: 68)*

Por outro lado, *pari passu* ao surgimento da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, sobretudo nos anos de 1970, as práticas de cooperação na região tentam revalorizar as *idéias de soberania, de interação entre iguais de apropriação efetiva dos conhecimentos e tecnologias*, indicando que a cooperação poderia ser também *um processo de construção coletiva de conhecimentos e práticas inovadoras* (Ferreira, 1976, *apud* Pires-Alves et al, 2010: 69). Segundo esses autores, as relações entre a OPAS e seus Estados Membros também seguiram essa dinâmica, atualizando suas agendas em iniciativas conjuntas.

Um grande acordo de cooperação técnica em recursos humanos para a saúde foi celebrado entre a OPAS e o governo brasileiro em 1973 — Acordo para um Programa Geral de Desenvolvimento de Recursos Humanos em Saúde –, envolvendo os ministérios da Saúde, Educação e Cultura e Planejamento, cujo programa de ação, assinado em 1976 — o Programa de Preparação Estratégica de Pessoal em Saúde (PPREPS) – tem desdobramentos que persistem até os dias de hoje e é um modelo percebido como *possível matriz para outras experiência de cooperação Sul-Sul* (Pires-Alves et al, 2010: 69).

O PPREPS, extremamente inovador para a época, propunha ajustar a formação de recursos humanos às necessidades do sistema de saúde e em sintonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975), dando sustentação à ampliação de cobertura da atenção à saúde de forma hierarquizada e regionalizada, segundo as necessidades sócio-econômicas de cada região e articulava-se aos anseios de reforma na saúde que começa a se estruturar nessa mesma época. Sucessivos desdobramentos nas décadas seguintes impulsionaram a criação de centros descentralizados formadores de recursos humanos em saúde nos estados e de núcleos de desenvolvimento de recursos humanos em saúde junto às secretarias de saúde, a constituição de uma rede de escolas técnicas multiprofissionais para o setor, a criação de Núcleos de Saúde

Pública e de Saúde Coletiva nas universidades, entre outros. Toda essa estruturação teve papel importante na reforma sanitária brasileira.<sup>75</sup>

Na área de formação pós-graduada, a cooperação internacional possibilitou também a construção de parcerias entre a OPAS e entidades privadas (como a Fundação Milbank), apoiando a criação de novas instituições — como o Instituto de Medicina Social (IMS), na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) — e o revigoramento de outras — como a Escola Nacional de Saúde Pública, da Fiocruz<sup>76</sup>.

Toda essa dinâmica permitiu a associação entre a cooperação técnica internacional e a reforma sanitária brasileira, mantendo-se um projeto alternativo e crítico em relação à agenda neoliberal, evidenciando as complexidade e possibilidades da cooperação que, sem ser isenta de conflitos, pode alavancar mudanças históricas. Atualmente,

*(...) os âmbitos de atuação e os cenários institucionais entre a OPAS e o governo brasileiro ampliaram-se sensivelmente, refletindo as especificidades dos temas de saúde na nova agenda da política externa e da diplomacia ... A OPAS/OMS tem acordado com o país a responsabilidade de atuar como instância estratégica de mediação e catalisadora das possibilidades de cooperação, assim como instância de acompanhamento de iniciativas ... [mobilizando] redes colaborativas e [promovendo] a sua articulação ... na América do Sul e África (Pires-Alves et al, 2010: 76).*

Paulatinamente, nas últimas décadas, o Brasil passou de um país essencialmente receptor de cooperação para um ativo doador de cooperação.

## 6.1 | Cooperação Brasileira em Saúde no Âmbito Sul-Sul

Na primeira década do novo século, o Brasil ampliou de forma importante a cooperação em saúde no âmbito Sul-Sul, especificamente com a América do Sul e a África. Vem também formulando uma nova concepção, chamada de “cooperação estruturante em saúde”, que se baseia fundamentalmente na abordagem da *construção*

---

75 Para uma boa descrição, análise e discussão sobre esse Acordo, o PPREPS e outros programas que foram gerados nesse âmbito — como o Programa Larga Escala, o Curso de Aperfeiçoamento em Desenvolvimento de Recursos Humanos em Saúde (CADRHU), o Projeto de Desenvolvimento Gerencial de Unidades de Saúde (GERUS), entre outros — ver Pires-Alves et al (2010).

76 Um exemplo emblemático foi a parceria entre a Universidade Estadual do Rio de Janeiro–UERJ, a OPAS, a Fundação Kellog e a FINEP, no caso da criação do IMS–Instituto de Medicina Social, da UERJ, nos anos 1970; e, logo após, na segunda metade dessa mesma década e nos anos 1980, essas mesmas parcerias nacionais e internacionais possibilitaram o revigoramento da Escola Nacional de Saúde Pública–ENSP, da Fiocruz.

*de capacidades para o desenvolvimento*, noção que, como mencionado anteriormente, surge nos anos 1990 e vem se desenvolvendo, com avanços e recuos, ao sabor da dinâmica da cooperação para o desenvolvimento. A inovação brasileira estaria, portanto, no fato de efetivamente tentar operacionalizar o conceito, desafio ainda em curso e cujo impacto ainda é cedo para ser avaliado.

O propósito é ir além das formas tradicionais de ajuda externa e reorientar a cooperação brasileira para o fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a geração de conhecimento, além de promover o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que os próprios países assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde (Almeida *et al*, 2010). Nesse contexto o papel do agente internacional muda substancialmente, o que se constitui numa novidade.

Os principais projetos de cooperação brasileira na África e América do Sul são, portanto, direcionados para o treinamento e formação de recursos humanos, construção de capacidades em pesquisa, ensino ou serviços e para o fortalecimento (ou criação) das “instituições estruturantes” do sistema de saúde, tais como ministérios da saúde, escolas de saúde pública, institutos nacionais de saúde, universidades ou cursos profissionais (medicina, odontologia, enfermagem etc), escolas politécnicas em saúde, institutos de desenvolvimento tecnológico e de produção de insumos e medicamentos. A proposta é que estas instituições atuem de forma conjunta em redes nacionais e regionais e apoiem os esforços de estruturação e fortalecimento de seus respectivos sistemas de saúde<sup>77</sup>.

A cooperação brasileira em saúde com a África prioriza a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), embora existam projetos de cooperação e negociações em andamento com outros países africanos. Os antecedentes da cooperação em saúde com os PALOPs vêm desde os anos 1990 e três eventos foram importantes nesse processo: a Reunião de Ministros da Saúde dos PALOP, realizada no Rio de Janeiro em 1994, a missão brasileira aos PALOP, em 1997, e a Oficina de Trabalho sobre Cooperação Técnica para o Desenvolvimento de Recursos Humanos em Saúde, promovida pela Fiocruz e realizada com os PALOP, em maio de 2000. Esses eventos desencadearam algumas atividades conjuntas e intensificaram a formação de profissionais desses países no Brasil, além de que as demandas dos representantes dos países destacaram alguns dos problemas cruciais de saúde pública que assolavam suas realidades e que poderiam ser objeto de cooperação.

O modelo de cooperação em saúde adotado em 2009 para os países da CPLP baseia-se num plano estratégico conjunto de cooperação em saúde (Plano Estratégico de Cooperação em Saúde — PECS), construído com a participação de autoridades dos

---

77 Para maiores detalhes ver os artigos de Buss & Ferreira, 2010a e b.



ministérios da saúde dos oito países e apoiado por “pontos focais” locais, cuja tarefa foi identificar interesses e necessidades a partir da mobilização de autoridades nacionais e outros atores. O financiamento vem dos próprios governos e outras fontes nacionais e internacionais.

A estrutura da CPLP para a cooperação em saúde consiste no Conselho de Ministros da Saúde, que decide sobre os “pontos focais” em cada país e é coordenado pela Secretaria Executiva da CPLP, com apoio técnico formal da Fiocruz (do Brasil) e do Instituto de Higiene e Medicina Tropical (Portugal). Este modelo foi discutido e aprovado nas sucessivas reuniões dos ministros de saúde dos respectivos países.<sup>78</sup>

O PECS da CPLP tem a peculiaridade de levar em consideração as metas de avanço dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em cada país, bem como os determinantes sociais da saúde (*MDG Africa Steering Committee*, 2008); cobre sete áreas prioritárias e inclui algumas doenças específicas e áreas temáticas definidas conjuntamente, sendo que esse leque de prioridades pode ser revisto periodicamente, de acordo com as necessidades de cada país<sup>79</sup>.

Essa forma de cooperação em saúde não exclui nenhum dos demais projetos bilaterais ou multilaterais em andamento em cada país, incluindo aqueles entre os próprios países da CPLP. Entretanto, o modelo também busca a articulação e coordenação entre eles, para reduzir a fragmentação e promover melhores resultados. Os países celebraram calorosamente o PECS, o que levou a CPLP a adotar um modelo semelhante para outras áreas de cooperação social, tais como a educação, o meio-ambiente e outras. Entretanto, a primeira avaliação dos seus resultados concretos está prevista para 2012.

Recente levantamento da cooperação em saúde brasileira com os PALOPs, realizada pela OMS em 2010, evidencia que entre 2006 e 2009, o volume de recursos de ajuda externa recebidos pelos PALOPs foi da ordem de USD 942 milhões, 90% dos quais para Moçambique, tendo os EUA e o Fundo Global como maiores doadores. A cooperação brasileira em saúde ainda é modesta em termos financeiros, mas existe grande expectativa de aumento em futuro próximo. Cerca de 31 projetos estão em andamento e as entrevistas com informantes-chave revela que a cooperação brasileira em saúde é bem acolhida e vista de forma muito positiva pelos países receptores; a introdução de novas formas de trabalho e a difusão da experiência brasileira na

---

78 As reuniões foram realizadas nas cidades de Praia, Cabo Verde, em abril de 2008, e no Rio de Janeiro, Brasil, em setembro de 2008. O PECS para os próximos quatro anos (2009-2013) foi aprovado em outra reunião em Lisboa, Portugal, em maio de 2009.

79 Inicialmente as áreas definidas foram: desenvolvimento da força de trabalho, vigilância epidemiológica, preparação para emergências e desastres, informação e comunicação, pesquisa e desenvolvimento para a saúde, desenvolvimento tecnológico e produção de medicamentos e vacinas, promoção e proteção da saúde, incluindo ações inter-setoriais (determinantes da saúde). As doenças são malária, tuberculose, HIV/AIDS, e as áreas temáticas são saúde e migração, e diplomacia da saúde.

construção de seu sistema de saúde está contribuindo para desafiar paradigmas tradicionais. Entretanto, a falta de um sistema de acompanhamento e monitoração dos projetos e de informações confiáveis em relação ao montante de recursos financeiros envolvidos coloca dúvidas sobre a sua efetividade (Russo *et al*, 2011).

Em relação à América do Sul, várias iniciativas de cooperação e articulações na área da saúde, regionais e sub-regionais, tem sido realizadas ao longo das décadas, com resultados pouco expressivos. A nova perspectiva em curso tem sido orientada pela prioridade da política externa no trabalho conjunto com a recém estabelecida Unasul<sup>80</sup>.

O Conselho Sul-Americano de Saúde (UNASUL Saúde), estabelecido em dezembro de 2008, na Cúpula Presidencial da UNASUL, é composto pelos ministros de saúde dos 12 países-membros e por uma estrutura executiva<sup>81</sup>. Os objetivos do Conselho são consolidar a integração sul-americana em saúde por meio de políticas consensuais, atividades coordenadas e esforços de cooperação entre os países.

O modelo de cooperação em saúde adotado pelo UNASUL é muito semelhante ao da CPLP e o Plano de Trabalho preliminar, também conhecido como a “Agenda de Saúde Sul-Americana”, foi aprovado em abril de 2009<sup>82</sup>. Outro importante diferencial desse modelo envolve o engajamento, nesse processo de discussão, de políticos, figuras destacadas da saúde pública e da sociedade civil.

Os principais objetivos da cooperação em saúde na UNASUL são fortalecer os sistemas e serviços de saúde e suas instituições estruturantes e ainda avançar no desenvolvimento de recursos humanos para a saúde. Diferentemente da CPLP, entretanto, eles também incluem o estabelecimento de um “escudo epidemiológico sul-americano” e a negociação conjunta com companhias farmacêuticas para assegurar preços mais justos para medicamentos, kits de diagnóstico, vacinas e equipamentos médicos.

---

80 O Mercosul e a Comunidade Andina (CAN) foram por muitos anos os dois blocos regionais dos países sul-americanos. A criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) culmina um movimento para ampliar o processo e a abrangência da integração regional na América do Sul. Este movimento foi iniciado em 1994 quando Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (os países-membros originais do Mercosul) propuseram o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Embora o movimento tenha sido proposto em meados dos anos 1990, foi apenas em 2004, dez anos depois, que ganhou nova força política. A UNASUL foi oficialmente estabelecida em 23 de maio de 2008, em Brasília, capital do Brasil.

81 A estrutura do Conselho inclui um Comitê de Coordenação composto por representantes de cada ministério da saúde dos países membros; uma Secretaria Técnica sob a responsabilidade do país sede da Presidência Pro Tempore da UNASUL, o último país que a assumiu, e o país que a assumirá a seguir; grupos de trabalho sobre temas específicos, e os pontos focais de saúde (Comitê Coordenador de Saúde da UNASUL).

82 A “Agenda de Saúde Sul-Americana” foi desenvolvida por Grupos Técnicos sobre temas prioritários específicos, foi revista pelo Comitê Coordenador de Saúde da UNASUL e aprovada, em abril de 2009, na reunião do Conselho em Santiago, no Chile.

## 7 | PARA CONCLUIR

Elaborar cenários ou delinear tendências relacionando a nova inserção internacional do Brasil e o papel da cooperação internacional em saúde nesse processo, ou ainda enunciar possíveis desdobramentos futuros para os atuais projetos de cooperação em curso, não é tarefa fácil, seja pela complexidade do tema, pelo pouco tempo de desenvolvimento desses projetos ou ainda pelas turbulências conjunturais a que estão submetidos. Entretanto algumas observações podem ser feitas, com base na revisão da literatura apresentada, e podem ajudar a reflexão conjunta.

A cooperação Sul-Sul brasileira combina motivações de política externa com o atendimento de demandas de assistência técnica específicas, calcadas na experiência doméstica, e tenta evitar a reprodução das lógicas tradicionais da cooperação Norte-Sul. Ao mesmo tempo em que foi *reforçada a marca estatista da política externa conduzida pelo Itamaraty, ampliou-se [tanto] a dimensão interburocrática [quanto] a base societal da inserção internacional brasileira* e criaram-se novas conexões *interministeriais* (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 38).

No caso específico da saúde, o Brasil está buscando aplicar a abordagem de “cooperação estruturante em saúde”, com base em alguns aspectos: (a) foco sobre o desenvolvimento de capacidades em saúde; (b) iniciativas coordenadas no contexto regional; (c) forte envolvimento de ministros da saúde na construção de consensos estratégicos e políticos; e (d) estímulo à parceria nacional entre os ministérios da Saúde e Relações Exteriores.

A horizontalidade da cooperação Sul-Sul tem sido buscada na ênfase contínua no intercâmbio de experiências, aprendizagem conjunta, compartilhamento de resultados e responsabilidades com parceiros nacionais e internacionais. Esta é uma postura política e estratégica moldada pela recente experiência democrática, no Brasil, de movimentos amplos de participação social que articularam distintos grupos da sociedade, instituições formadoras e governamentais na construção da política social — particularmente a política nacional de saúde.

Os riscos assumidos nesse processo são substantivos e, em caráter exploratório e para estimular o debate, listamos alguns deles, especificamente relacionados à cooperação em saúde.

1. O foco sobre a construção de capacidades em saúde é um grande desafio e tem exigido permanente aprendizado. Apesar da importante mudança conceitual, pouco tem sido feito para explorar a melhor forma de implementá-la com a finalidade de fortalecer os sistemas de saúde. Além disso, o papel dos “agentes internacionais” torna-se menos claro e muito mais complexo na construção da parceria para a identificação das questões

problemáticas e suas soluções. A falta de quadros capacitados para essa tarefa é uma realidade, daí que a capacitação é uma via de mão dupla, envolvendo doador e receptor. E ampliar a capacitação para a cooperação no âmbito das agências estatais com condições de oferecer cooperação internacional é uma meta crucial para o sucesso da cooperação Sul-Sul.

2. A capacidade de oferta de bens públicos requer instrumentos que outorguem visibilidade e especificidade aos projetos de cooperação. Para isto, é fundamental a coordenação na gestão da cooperação, entre doadores e receptores e no interior de seus próprios Estados. Existe ainda falta de instrumentos técnicos apropriados e de recursos, financeiros e humanos, pois as atividades de cooperação, muitas vezes, são desenvolvidas como parte de programas e projetos já previstos nos orçamentos nacionais e deve contar com os quadros disponíveis, que são os mesmos que atuam no próprio país. Além disso, é preciso lidar também com a competição política entre atores locais e externos, governamentais e multilaterais.

3. Altas expectativas por resultados efetivos convivem com mecanismos administrativos bastante limitados, de ambos os lados. E os projetos de cooperação envolvem uma ampla gama de atores e, conseqüentemente, as decisões são tomadas em vários níveis e diferentes espaços de poder, envolvendo culturas organizacionais e institucionais diferenciadas nos distintos países, não raro com instituições ainda precárias.

4. A cooperação Sul-Sul combina motivações de política externa com demandas de assistência técnica específica o que, freqüentemente, se traduz por atendimento de demandas pontuais, colocando como tendência o aumento da fragmentação do tecido assistencial (Mussi, 2007, *apud* Hirst, 2010; Hirst, Lima e Pinheiro, 2010). A precariedade institucional e política do país receptor (e, muitas vezes, também do doador) exacerba ainda mais a dificuldade para ordenar demandas e tornar a ajuda mais efetiva. A competição e convivência com outras formas de cooperação internacional, tradicionalmente estruturadas, em geral na mesma área de atuação, é uma complicação adicional. Portanto, torna-se incompatível o atendimento incondicional de demandas e o cumprimento de um programa estratégico de cooperação. A necessidade de coordenação intra e inter-institucional, portanto, é uma exigência.

5. A credibilidade dos compromissos internacionais assumidos é diretamente dependente de resultados concretos. Entretanto, a possibilidade de expectativas frustradas é muito grande, sendo importante manter uma visão realista sobre as metas, de curto e médio prazo. Pelo lado da oferta, além da forma pragmática e improvisada, a motivação política, que muitas vezes prevalece, se configura como desafio adicional à falta de preparo dos profissionais para trabalhar de forma diferente e em condições adversas. Pelo lado do receptor, por suas próprias características, a cooperação Sul-Sul em saúde inevitavelmente corresponde a um conjunto de ações que contam com condições operacionais limitadas, cujos resultados são mais lentos e progressivos, o que também retarda a avaliação de seu impacto e, conseqüentemente, sua visibilidade. Na área social em geral, e de saúde em particular, isso é particularmente importante, pela dependência de outros determinantes externos ao campo setorial.

6. Para o desempenho de uma liderança cooperativa regional é fundamental uma visão estratégica de longo prazo e a capacidade de mobilização de recursos e de conquistar a legitimidade da sociedade. Como alertam Hirst, Lima e Pinheiro (2010) *não está claro o quanto a população brasileira está disposta a aderir a um projeto cooperativo, sobretudo bi-regional — com a América do Sul e a África*. Na área de saúde a situação se complica, sobretudo porque o sistema de saúde brasileiro ainda tem várias dificuldades a superar (inclusive financeiras). O debate público sobre esse tema ainda não é muito difundido na mídia e na sociedade, e a desinformação ainda é grande, mas as dificuldades enfrentadas no Congresso para aprovar, por exemplo, recursos para a compra e doação de equipamentos para o projeto da fábrica de medicamentos em Moçambique e as condicionalidades impostas pelo relator do projeto de lei, de não onerar o orçamento setorial em âmbito nacional, alertam para a fragilidade doméstica dessa liderança e certa distância entre discurso e prática.

7. Adicionalmente, como os projetos de cooperação Sul-Sul estão vinculadas a prioridades de política externa, podem sofrer descontinuidade de recursos institucionais, financeiros e humanos. Em outras palavras, a precária institucionalização dos projetos de cooperação pode torná-los extremamente vulneráveis e dependentes da vontade política dos governantes, em conjunturas específicas.

8. A pluralidade de instituições e agentes envolvidos nos projetos de cooperação, assim com o a ampliação do debate, em nível do Estado e da sociedade, é extremamente positiva. Entretanto, a construção de consensos é mais difícil, e a possibilidade de disputas internas e interburocráticas também aumenta. Torna-se necessário, assim, definir os arranjos institucionais mais apropriados para responder, de forma mais rápida, às decisões de política externa e evitar o risco de descrédito e de pulverização das responsabilidades.

9. Como analisa Hirst (2010), na medida em que se ampliam as aptidões dos “doadores emergentes” cresce também o interesse na cooperação triangular, tentando-se combinar recursos financeiros (dos países desenvolvidos) com a “experiência” dos emergentes, capitalizando-se com as vantagens comparativas — culturais, lingüísticas, políticas e a “familiaridade” com a exclusão social e desigualdades — e, dessa forma, maximizando resultados. Para os emergentes, isso pode significar o potencial fortalecimento de suas capacidades de oferta de bens públicos internacionais, na perspectiva da cooperação Sul-Sul, mas supõe uma articulação “entre pares” Norte-Sul-Sul. Torna-se difícil, entretanto, escapar dos campos de interesse dos países doadores tradicionais e desenvolvidos, e seu poder de agenda, o que implica, muitas vezes, em submissão a condicionalidades para a montagem da associação. A manutenção do equilíbrio entre esses “pares” não é fácil, e o conflito é a regra, pois a tendência é de manutenção das respectivas identidades e formas de trabalho. Um bom exemplo desses desafios está no Acordo triangular EUA/Brasil/Moçambique na área de AIDS. Ainda que a experiência brasileira de cooperação com os norte-americanos na área de HIV/AIDS seja antiga, mesmo em projetos triangulares, o que é novo é a triangulação com Moçambique, que coloca desafios adicionais na construção dos consensos, seja no conteúdo, seja na operacionalização da cooperação. Por outro lado, é exatamente essa homogeneidade e imposição poderosa do Norte que é questionada na cooperação horizontal, e isso faz com que a cooperação triangular se configure tanto como “fachada oportunista”, ou cooptação, quanto como campo de confronto e de construção coletiva.

10. A atuação do Brasil no âmbito multilateral não tem incluído, de forma sistemática, a articulação das questões de saúde nas



negociações nos distintos fóruns não setoriais. Os imbricamentos entre comércio e saúde são inúmeros, extremamente problemáticos, e ainda que o Brasil esteja presente em fóruns setoriais e temáticos, essa atuação ainda é fragmentada e pontual. Algumas questões merecem especial atenção:

- A proteção da propriedade intelectual é um tema estratégico para a indústria e para a saúde pública. O crescimento das novas parcerias público-privado, com iniciativas como a da vacina de malária, mostraram que a gestão criativa do sistema de propriedade intelectual é essencial para o desenvolvimento e subsequente acesso aos medicamentos. Entretanto, isso não é feito de forma regular e os países não estão utilizando adequadamente as flexibilidades já previstas na lei para superar as barreiras das patentes, tais como as licenças compulsórias ou as importações paralelas (Smith *et al*, 2009: 690). Uma das principais razões para isso é a deficiência de capacidade ou de recursos domésticos, ou ainda a dependência e submissão aos doadores. Similarmente, a desigualdade de poder e influência entre os países deixa muitos deles vulneráveis às pressões que protegem o comércio e os interesses econômicos. Assim, uma prioridade política imediata é enfrentar essas questões como parte do apoio ao desenvolvimento, sobretudo na cooperação Sul-Sul, utilizando o expertise dos países em desenvolvimento que já vem trabalhando nessa linha, assim como fomentar as alianças Sul-Sul para a implementação coletiva das flexibilidades do TRIPS e da Declaração de Doha, em âmbito regional ou de blocos específicos.
- Um dos principais impedimentos para isso é a possibilidade de provocar repercussões amplas e sanções dos países desenvolvidos nos acordos bilaterais de comércio. A indústria farmacêutica é dominada por grandes transnacionais, sediadas em poucos países, e os emergentes estão sob considerável pressão dos países desenvolvidos, que são seus parceiros ou doadores. Mas o TRIPS-plus leva a exclusividade em mercados e preços, o que aumenta o gasto em saúde e reduz a acessibilidade a novos medicamentos essenciais, além de ter efeito negativo nas indústrias farmacêuticas domésticas. Aumentam as evidências de que esses acordos subvertem as flexibilidades, mas poucos estudos analisaram o seu impacto real na saúde, ou se os benefícios obtidos

com eles superam os custos negativos no âmbito da saúde. Assim, a análise, vigilância global e gerenciamento dos casos sob as condicionalidades adicionais do TRIPs-plus contidas em qualquer acordo de livre comércio é uma necessidade estratégica.

- Países em desenvolvimento com mercados substantivos, como por exemplo, Brasil, Índia e Tailândia, que já estabeleceram precedentes adotando as flexibilidades nas leis nacionais sobre patentes, poderiam avançar na construção de parcerias Sul-Sul que mitigariam a falta de recursos e capacidade técnica. Uma alternativa seria fazer valer as várias resoluções da OMS sobre o tema<sup>83</sup>. O desafio que significa a viabilidade da implantação da fábrica de medicamentos em Moçambique, em relação ao mercado africano de medicamentos e o poder das empresas transnacionais, acionadas e privilegiadas pelos grandes doadores, não pode ser menosprezado.

11. Os impasses presentes nas negociações multilaterais sobre comércio são substantivos, gerando grande insatisfação em relação às organizações envolvidas. A falta de preocupações ou de cuidado com as questões de saúde nessas negociações é parte do problema. Algumas sugestões de Lee *et al* (2009, pp. 420-421) para fortalecer a atuação da comunidade da saúde nesses processos merecem reflexão:

- Governança global da saúde: a falta de coerência na governança global da saúde é um dos grandes desafios. A “colcha de retalhos” formada por diferentes mandatos institucionais, atividades, autoridades e recursos que caracterizam as iniciativas globais em saúde evidenciam que não há um plano ou visão estratégica para enfrentar os amplos determinantes da saúde, incluindo o comércio. Seria necessário criar uma liderança consensual na comunidade da saúde coletiva sobre as questões que envolvem comércio e saúde.
- Liderança setorial: se a OMS deve desempenhar o papel de liderança, seu envolvimento com o secretariado da OMC e seus membros deveria ser substancialmente reforçado, passando para observador permanente do Conselho Geral da

---

83 Atualmente existem pelo menos 7 Resoluções sobre esse tema : WHA49.14; WHA52.19; WHA54.11; WHA56.27; WHA59.24; WHA60.30; WHA61.21.

OMC. Os painéis de disputa e discussão da OMC deveriam ter igual participação de representantes da saúde quando fosse apropriado. Além disso, acordos de cooperação com o FMI e o Banco Mundial com a OMC proporcionam plataformas úteis para a expansão das atividades e programas da área comercial. Impulsionar semelhantes vínculos entre comércio e saúde facilitaria a troca de informações e a análise, monitoramento e avaliação de políticas e encorajaria mais transparência nas discussões. De fundamental importância é também o estabelecimento de incentivos para a colaboração nesses acordos de cooperação. Uma forma de alavancar o aumento da representação da saúde na OMC poderia ser nas áreas óbvias para articulação de interesses como, por exemplo, as ameaças de surtos epidêmicos e de pandemias que, potencialmente, podem afetar a economia e o comércio globalmente. Ademais, para legitimar sua liderança setorial, a OMS deve resistir aos poderosos interesses econômicos e políticos dessa área. Historicamente, o seu papel tem sido reativo e uma atitude mais proativa e rápida na representação dos interesses da saúde nas negociações comerciais seria desejável.

- Representação de interesses: para fortalecer a representação dos interesses da saúde e melhorar a atuação da OMS e dos seus estados membros nessa área é fundamental ter recursos suficientes para isso. A dependência de recursos extra-orçamentários, que podem ser substantivos, submete a organização aos desígnios dos doadores e a sua relutância na expansão de seu papel nessa área pode ser explicada pela falta de uma estratégia para lidar com o tema, mas pode também significar vínculos com interesses econômicos. Assim, destinar recursos orçamentários específicos para isso é fundamental.
- Capacidade técnica: a OMS não tem técnicos e especialistas suficientemente capacitados para lidar com as articulações entre comércio e saúde (Lee *et al*, 2009) e, frequentemente, a gestão desses temas é fragmentada e sujeita a disputas internas. Seria necessário coordenar e construir capacidade analítica, além de acumular conhecimentos, inclusive para apoiar os países na participação efetiva da governança das questões que envolvem comércio e saúde, fortalecendo os ministérios da saúde nessa área. O trabalho da OMS junto aos ministérios da saúde deveria fortalecer o que David

Fidler chama de “epidemiologia do comércio” (2009), isto é, a aplicação de princípios e métodos da saúde pública na formulação e implementação das políticas comerciais, a partir de atividades tais como: construção de evidências para a política, monitoramento e relato dos efeitos dos acordos comerciais, integração dos especialistas sanitários nas negociações de novos acordos e arranjos e habilitação das instituições de saúde para o direito de resposta durante os períodos chamados de “resfriamento” dos acordos de comércio. Os mecanismos de revisão da OMC, que regularmente avaliam as políticas nacionais de comércio, é um modelo que pode ser experimentado (Lee *et al* 2009: 421). A OMS poderia adotar um modelo similar, incluindo-o nas análises de países, ou estabelecer parcerias com a OMC para isso, proporcionando subsídios para esses processos de revisão. Poderia também promover o treinamento e capacitação de especialista, não apenas nos ministérios da saúde, mas nos das finanças, comércio e indústria e relações exteriores. Também poderia apoiar e fomentar as coalizões, sobretudo entre os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, aumentando sua capacidade técnica e seu poder de negociação. Por fim, a construção de alianças também pode ser impulsionada entre atores relevantes dentro de um mesmo país.

- Pesquisa: embora a comunidade de saúde pública tenha se esforçado para demonstrar o impacto do comércio na saúde, a importância de proteger a saúde por razões comerciais não foi claramente articulada e evidenciada e, portanto, é um objeto de pesquisa a ser mais bem explorado.
- Sociedade civil: externamente aos governos, organizações da sociedade civil e ONGs podem desempenhar importante papel. Ainda que não participem da OMC, podem proporcionar assistência técnica e operacional e mobilizar a opinião pública na regulação dos interesses corporativos, inclusive utilizando o quadro de referência da discussão sobre direitos humanos. As organizações da sociedade civil foram capazes de moldar algumas políticas internacionais em relação ao acesso aos medicamentos essenciais, estruturando-as como uma questão ética e moral e não econômica, e essa experiência poderia ser ampliada para a esfera da propriedade intelectual.

- Advocacia: o reconhecimento de que as questões de saúde têm precedência sobre as do comércio é fundamental para o desenvolvimento, mas esse reconhecimento só será possível com forte trabalho de advocacia e fortalecimento da capacidade de enforcement da OMS, dos profissionais que militam pela saúde nos diferentes países, sobretudo aqueles em desenvolvimento que atuam na arena internacional e são capazes de construir alianças estratégicas; e com a ativa participação da sociedade civil na defesa dos seus direitos.

Enfim, as oportunidades são muitas, mas a complexidade dos temas e os poderosos interesses envolvidos, além da necessidade de uma liderança clara e comprometida com o enfrentamento dessas discussões, são desafios que podem ser enfrentados com enfoque estratégico e ação coordenada. Por outro lado, o fortalecimento da cooperação internacional em novas bases, também é um recurso estratégico poderoso.

Portanto, estimular o debate e a construção coletiva em torno dessas questões, assim como fomentar a investigação, é urgente e crucial para a consolidação do Brasil na cooperação Sul-Sul. Ainda é cedo para avaliar os impactos, mas já se faz quase tarde para alguns ajustes e correções de rumos fundamentais para garantir maior efetividade nos resultados da cooperação Sul-Sul em saúde no Brasil.

## 8 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCRA AGENDA FOR ACTION, 3<sup>rd</sup> High Level Forum on Aid Effectiveness. Available at: <<http://www.undp.org/mdtf/docs/Accra-Agenda-for-Action.pdf>> Acesso em: 07/10/2011.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. Cooperação bilateral com América Latina e Caribe. **Via ABC – Boletim Eletrônico da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE)** (16 pp.). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/documentos/via-junho.pdf>>. (Acesso em 04/10/2011).

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. Cooperação técnica brasileira em saúde. **Via ABC – Boletim Eletrônico da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE)**. (24 pp.). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/documentos/viaABC-baixa.pdf>> (Acesso em 04/10/2011).

ALCAZAR, S. The Copernican Shift in Global Health. **Working Paper N.3 – The Graduate Institute/Global Health Programme**, Geneva: The Graduate Institute/Global Health Programme, 2008.

ALDIS, W. Health security as a public health concept: a critical analysis. **Health Policy & Planning**, London, v. 23, pp. 369-375, 2008. Disponível em: <<http://heapol.oxfordjournals.org/content/23/6/369.full.pdf+html>> (Acesso em: 07/08/2011).

ALMEIDA, C. International perspectives on the public health implications of 9/11 – Health and foreign policy: the threat from health securitisation. **Aust NZ J Public Health**, Australian, v. 35, n. 4, pp. 312, 2011.

ALMEIDA, C., HAINES, A. F. & CAMPOS, R. P. C. Salud Global: Un nuevo objeto de estudio en salud colectiva? **Revista Palimpsestus**, Bogotá, n. 6, pp. 49-68, 2007-2008.

ALMEIDA, C.M., **As reformas de saúde nos anos 80: crise ou TRANSIÇÃO?** (Um estudo dos países centrais — EUA, Reino Unido, Alemanha, Suécia, Itália e Espanha). Tese (Doutorado) defendida na Escola Nacional de Saúde Pública–ENSP/FIOCRUZ, em Rio de Janeiro, 05 de julho de 1995. Orientador: José Luis Fiori. (411 pp.).

ALMEIDA, C.M., CAMPOS, R.P, BUSS, P, FERREIRA, J.R, FONSECA, L.E. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante” em saúde. RECIIS–**Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde** (Edição em português. Online), Rio de Janeiro, v.4, n. 1, pp. 25–35, 2010.

ALMEIDA, C.M., Novos modelos de atenção à saúde – Bases conceituais e experiências de mudança. In: Nilson do Rosário Costa & José Mendes Ribeiro (Org.) **Política de Saúde e Inovação Institucional: uma agenda para os anos 90**. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, 1996. pp. 69-98.

ALMEIDA, P.R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, pp. 162-184, 2004.

AMADOR, E.A. El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. *Revista de Ciências Sociais*, Costa Rica, v. IV, n. 94, pp. 169-188, 2001.

AMORIM, C.O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, Brasília, v. 18, n. 2, pp. 67-75, 2009.

BERLINGUER, G. Globalização e saúde global. **Estudos Avançados**, v. 13, n. 35, Abril 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v13n35/v13n35a03.pdf>> (Acesso em: 13/09/2011).



BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. 2ª Ed. Brasília: ABC. 2004. 64 pp. Disponível em: <[http://www.abc.mre.gov.br/abc/abc\\_historico.asp](http://www.abc.mre.gov.br/abc/abc_historico.asp)> (Acesso em: 06/06/2011).

BROWN, T.M; CUETO, M; & FEE, E. A transição de saúde pública 'internacional' para 'global' e a Organização Mundial da Saúde. **História, Ciências & Saúde — Manguinhos**, Rio de Janeiro. v. 13, n. 3, pp. 623-647, 2006.

BUENO, C. Parte II: Da agro exportação ao desenvolvimentismo (1989-1964). In: Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, **História da política exterior no Brasil** (3ª edição, revista e ampliada), Brasília: Ed. UnB, 2011. pp.

BUNYAVANICH, S & WALKUP, R. B. US Public Health Leaders Shift Toward a New Paradigma of Global Health. Editorials. **American Journal of Public Health**, Washington, DC, v. 91, n. 10, pp. 1556-58, 2001. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1446823/pdf/0911556.pdf>> (Acesso em: 25/04/2010).

BUSS, P. M. & FERREIRA, J. R. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). RECIIS — **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde** (Edição em português. Online), Rio de Janeiro, v.4, n. 1, pp. 106-118, 2010b.

BUSS, P. M. & FERREIRA, J. R. Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde. RECIIS—**Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde** (Edição em português. Online), Rio de Janeiro, v.4, n. 1, pp. 93-105, 2010a.

CALAIN, P. From the field side of the binoculars: a different view on global public health surveillance. **Health Policy & Planning**, London, v. 22, n. 1, pp. 13-20, 2007.

CAMPOS, R.P. A cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional. In: Kelly Cristina da Silva & Daniel Schoroeder Simião (Org.). **Timor Leste — Por trás do palco: a cooperação internacional e a dialética da formação do Estado**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. pp. 342-364.

CAMPOS, R.P. The potential of group learning for Technical Co-operation: Evidences from JICA and CIDA public health projects in Brazil. 2002. 181p. Tese (Doutorado) – Graduate School of International Development, Nagoya University. Orientador: Nobuyuki por Yasuda. Coorientador: Takeshi Higashimura, 2002.

CERVO, A. L. Parte III: Do projeto desenvolvimentista à globalização. In: Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, **História da política exterior no Brasil** (4ª edição revista e ampliada), Brasília: Ed. UnB, 2011, (pp. 393-523)

CERVO, A. L. e BUENO, C. Introdução. In: Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, **História da política exterior no Brasil** (4ª edição revista e ampliada), Brasília: Ed. UnB, 2011, (pp. 13-16).

CHAN, M. Global Health Diplomacy: Negotiating Health in the 21<sup>st</sup> Century. In: Second High-level Symposium on Global Health Diplomacy. Genebra, Suíça, 21/Outubro/2008. Disponível em: <<http://www.who.int/dg/speeches/2008/20081021/en/index.html>>. (Acesso em: 23/junho/2011).

COMMISSION ON HUMAN SECURITY. **Human Security Now: Protecting and Empowering People**, New York. Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>> (Acesso em: 06/03/2012).

- COSGRAVE, John. The impact of the war on terror on aid flows. An Action Aid Report, s/d. Disponível em: <[http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/114\\_1\\_war\\_terror\\_aid.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/114_1_war_terror_aid.pdf)> (Acesso em: 09/04/ 2011) (35 pp.).
- CUETO, M. **O Valor da Saúde – História da Organização Pan-Americana da Saúde** (Capítulos 5-6). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- DAVIES, S. E. Securitizing infectious disease. **International Affairs**, Blackwell Publishing Ltd, v. 84, n. 2, pp. 295-313, 2008.
- DOGSON, I.; LEE, K. & DRAGER, N. Global Health Governance: A Conceptual Overview. **Discussion Paper N. 1**. Centre on Global Change & Health, London School of Hygiene & Tropical Medicine, Geneva: Dept of Health & Development, World Health Organization, February, 2002.
- FARMER, P. “Social inequalities and emerging infectious diseases.” *Emerging Infectious Diseases*, vol. 2, n. 4, pp. 259-69, 1996. Disponível em inglês em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2639930/pdf/8969243.pdf>> (Acesso em: 19/02/2012). Disponível em espanhol em: <<http://wwwnc.cdc.gov/eid/pages/Spanish-v2n4.htm>> (Acesso em: 19/02/2012).
- FELDBAUM, H; LEE, K. & MICHAUD, J. Global Health and Foreign Policy. **Epidemiologic Reviews**, v. 32, pp. 82-92, 2010.
- FIDLER, D. P. Germs, Norms and Power: Global Health’s Political Revolution. **Law, Social Justice & Global Development (LGD) (An Electronic Journal)**, n. 1, 2004, Disponível em: <<http://elj.warwick.ac.uk/global/issue/2004-1/fidler.html>> (Acesso em 09/03/2012).
- FIDLER, D. P. Health as foreign policy: Between principle and power. **Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations**, v. VI, pp. 179–194, 2005.
- FIDLER, D. P. Influenza Virus Sample, International Law, and Global Health Diplomacy. **Emerging Infectious Diseases**, v. 14, n. 1, p. 88-94, January 2008. Disponível em: <<http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/14/1/pdfs/07-0700.pdf>> (Acesso em: 29/04/2013).
- FIDLER, D. P. Health in foreign policy: an analytical overview. **Canadian Foreign Policy Journal**, v. 5, n. 3, pp. 11-29, 2009. Disponível em: <[Http://dx.doi.org/10.1080/11926422.2009.9673489](http://dx.doi.org/10.1080/11926422.2009.9673489)> (Acesso em 09/03/2012).
- FIDLER, D.P. The globalization of public health: the first 100 years of international health diplomacy. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 79, n. 9, pp. 842-849, 2001.
- FIORI, J. L. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación**, n. 2, pp. 157-183, 2009.
- FONSECA, L.E. 2011 **Formulação de Políticas de Saúde em Situação Pós-Conflito**: o Processo de Elaboração do Primeiro Documento Propositivo de uma Política de Saúde Para o Timor Leste, 1999 a 2002. Tese de Doutorado, ENSP/Fiocruz, Julho, 2011 (166 pp)
- FONSECA, L.E. & ALMEIDA, C. 2013. Formulação de políticas de saúde em situação pós-conflito: o caso do Timor Leste. Rev. **História, Ciência e Saúde — Manguinhos** (aceito para publicação, no prelo). GARRET, L. “The Challenge of Global Health.” **Foreign Affairs**, v. 86, n. 1, pp. 14-23, 2007.
- GARRETT L. HIV and National Security: Where Are the Links? A Council on Foreign Relations Report. New York: Council on Foreign Relations; 2005. Disponível em: <[www.cfr.org/content/publications/attachments/HIV\\_National\\_Security.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/HIV_National_Security.pdf)> (Acesso em: 06/07/2011).

GOLICHENKO, O.; KOENIG, S. & JEANTET, A. (2012): Global health cooperation: what is next? The Broker — connecting world of knowledge blog. Disponível em: <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Busan-High-Level-Forum/Global-health-cooperation-what-is-next> (Acesso em: 20/03/2011).

HIRST, M. América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. In: Bruno Ayllon Pino & Javier Surasky (orgs). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad**. Madrid: Los libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo — Serie Desarrollo y Cooperación, 2010, pp. 17-40.

HIRST, M; LIMA, M. R. S. & PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Nueva Sociedad (Especial em Português), 2010. Disponível em: [http://library.fes.de/pdf-files/nuso/es\\_2010.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/nuso/es_2010.pdf) (Acesso em: 09/07/2011).

HOCHMAN, G. From Autonomy to Partial Alignment: National Malaria Programs in the Time of Global Eradication, Brazil, 1941-1961. **Canadian Bulletin of Medical History/Bulletin Canadien d'histoire de la Médecine**, v. 25, n. 1, pp. 202-232, 2008.

HOCHMAN, G.. Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche & Eduardo Marques. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 367-397, 2007.

HOMMA, A; MARTINS, R. M. M; LEAL, M. L. F.; FREIRE, M. S. & COUTO, A. R. Atualização em vacinas, imunizações e inovação tecnológica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 2, pp. 445-458, 2011.

HORTON, R. Health as an instrument of foreign policy. **The Lancet**, v. 369, n. 9564, pp. 806-807, 2007.

INGRAM, A. **The new geopolitics of diseases: between global health and global security**. Geopolitics, v. 10, n. 3, pp. 522-545, 2005.

INOUE, C. Y. A & APOSTOLOVA, M. S. **A cooperação internacional na política brasileira de desenvolvimento**. São Paulo: Abong; Rio de Janeiro: Núcleo de Animação Terra e democracia, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA–IPEA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO–ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009**. Brasília: SAE/PR/ IPEA/MRE/ABC, 2010. 78 pp.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION–IDA/ Resource Mobilization Department–FRM. **Aid Architecture: An Overview of The Main Trends In Official Development Assistance Flows. An Update**: May 2008. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Aid\\_Architecture-May2008.pdf](http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Aid_Architecture-May2008.pdf) (Acesso em: 06/07/2011).

KEOHANE, R. **After hegemony: cooperation and discord in the world of political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984, 290 pp.

KICKBUSCH I.; SILBERSCHMIDT G. & BUSS P. Global health diplomacy: the need for new perspectives, strategic approaches and skills in global health. **Bull World Health Organ**, v. 85, n. 3, pp. 230-232, 2007.

KICKBUSCH, I.; NOVOTNY, T.; THOMAS, E.; DRAGER, N.; SILBERSCHMIDT G. & ALCAZAR, S. **Global health diplomacy: Training across disciplines**. Bull World Health Organ, v. 85, 12, p. 917-973, 2007.

LEE K.; SRIHAR D. & PATEL M. Bridging the divide: global governance of trade and health. **The Lancet Series**, v. 373, pp. 416-422, 2009.

LEGGE, D. Globalization and Health: a political economic perspective on the global struggle for health. **Global Health Watch**. 2007. Disponível em: <[www.ghwatch.org/index.php](http://www.ghwatch.org/index.php)> (Acesso em: 25/07/2007).

LIMA, M. R. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: Renato Bauman (Org.). **O Brasil e os demais BRICs — Comércio e Política**. Brasília: CEPAL-IPEA, 2010. Disponível em: <[http://eclac.org/publicaciones/xml/7/39967/O\\_Brasil\\_e\\_os\\_demais\\_BRICS.pdf](http://eclac.org/publicaciones/xml/7/39967/O_Brasil_e_os_demais_BRICS.pdf)> (Acesso em 20/06/2011).

LIMA, N.T. O Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde: uma história de três dimensões. In: JACOBO FINKELMAN (Org.). **Caminhos da Saúde Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/OPAS, 2002. pp. 23-116.

MACCOY, D; KEMBAVI, G; PATEL, J. & LUIINTEL, A. The Bill & Melinda Gates Foundation's grant-making programme for global health. **The Lancet**, v. 373, pp. 1645-1653, 2009.

MATOS, E. A. O Programa "Aliança Para o Progresso": o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Paraná — Brasil. In: Simpósio Internacional Processo Civilizador. Buenos Aires, novembro de 2008. **Anais do Simpósio**. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2008. pp. 359-367. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anais11/artigos/38%20-%20Matos.pdf>> (Acesso em 06/08/2011).

MILANI, C.R.S. A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa. **Boletim de Economia e Política Internacional**, N.6, pp. Brasília: IPEA, 2011.

ORGANIZACION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD, DAC. **Measuring AID to Health**, OECD Publications, Paris: OECD, November 2009.

ORGANIZACION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Employment outlook**. OECD Publications, No. 48561, Paris: OECD, 1996.

ORGANIZACION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Employment outlook. Employment outlook**. OECD Publications, No. 56189, Paris: OECD, 2008.

OSLO MINISTERIAL DECLARATION. Global Health: a pressing foreign policy issue of our time. **The Lancet**, v. 369, n. 570, 2007, pp. 1373-1378. Disponível em <<http://www.thelancet.com>> (Acesso em 09/03/2012).

OSTELINO, P. Diplomacia. In: Bobbio, Mateucci & Pasquino, **Dicionário de Política**, 1993. pp. 348-349.

OXFAM INTERNATIONAL. All costs, no benefits: how TRIPS-plus intellectual property rights in the US-Jordan FTA affect access to medicines. 2007b. Disponível em <[http://www.osfam.org/en/policy/briefingpapers/bp102\\_jordan\\_us\\_fta](http://www.osfam.org/en/policy/briefingpapers/bp102_jordan_us_fta)> (Acesso em: 03/08/2011).

OXFAM. Significant away the future: how trade and investment agreements between rich and poor countries undermine development. **Briefing Paper**. London: Oxfam, 2007a. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/Signing%20Away%20the%20Future.pdf>> (Acesso em: 03/08/2011).

PARIS DECLARATION. Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. **High Level Forum on Joint Progress Toward Enhanced Aid Effectiveness: Harmonization, Alignment and Results. 2<sup>nd</sup> High level Forum on**

**Aid Effectiveness.** Paris, France, February 28 – March 2, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>> (Acesso em 03/08/2009).

PIRES-ALVES, F.A.; PAIVA, C; SANTANA, J.P. & MEJÍA, D.V. A cooperação técnica OPAS–Brasil e o desenvolvimento de recursos humanos em saúde: trajetórias históricas e agendas contemporâneas. RECIIS–**Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde** (Edição em português. Online), v. 14, n. 1, pp. 68–77, 2010.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da República na formulação de política externa.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2006.

RANSON, M.K.; BEAGLEHOLE, R.; CORRÊA, C.M.; MIRZA, Z.; BUSE, K. & DRAGER, N., The public health implications of multilateral trade agreements. In: Kelley Lee, Ket Buse & Suzanne Futuskian (Editors), **Health Policy in a Globalising World**, New York, EUA e Port Melbourne, Australia: Cambridge University Press, 2002. pp. 18-40.

RAVISHANKAR, N.; GUBBINS, P.; COOLEY, R. J.; LEACH-KEMON, K.; MICHAUD, C. M.; JAMISON, D. & MURRAY, C. Financing of global health: tracking development assistance for health from 1990 to 2007. **The Lancet**, v. 373, p. 2113-2124, 2009.

RUSSO, G.; FERRINHO, P.; DUSSAULT, G. & FLORIANO, A., Brazilian Cooperation's Health Projects in Portuguese Speaking African Countries. **Draft Report** 31/05/2011. WHO/Instituto de Higiene E Medicina Tropical, Univ. Nova de Lisboa. (mimeo).

SANCHEZ, M. R. & FRANÇA, C. L. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico, Opinião**, São Paulo, 24 abr. 2009.

SANTANA, J. P. Um olhar sobre a Cooperação Sul-Sul em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 6, pp. 2993-3002, 2011.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>> (Acesso em 27/07/2009).

SATO, E. Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais. RECIIS–**Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde** (Edição em português. Online), v. 4, n. 1, p. 46-57, 2010.

SCHWARTZMAN, S. **Um Espaço para a Ciência. A Formação da Comunidade Científica no Brasil.** Brasília: MCT/CEE/CNPq, 2001.

SILVA K.C. Paradoxos da Autodeterminação: A Construção do Estado Nação e Práticas da ONU em Timor Leste. 2005. Tese de Doutorado do Departamento de Antropologia da UnB, Brasília. (370 pp.).

SILVA, E.C.G; SPECIE, P & VITALE, D. Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. **Textos para Discussão**, n. 3, Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.

SMITH R.D, CORREA C & Oh C. Trade, TRIPS and pharmaceuticals. **The Lancet Series**, v. 373, pp. 684-691, 2009.

SOUZA LIMA, A. C. Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional. In: Kelly Cristina da Silva & Daniel Schoroeder Simião (Org.). **Timor Leste — Por trás do palco: a cooperação internacional e a dialética da formação do Estado**, Rio de Janeiro: 2007. pp. 417-426.



UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Trade and development report. Geneva: United Nations, 2007. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdr2007_en.pdf)>. Acesso em: 03/08/2011.

UNITED NATIONS. The millenium development goals report 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>, Acesso em 03/08/2009.

VALENTE, RC. **A GTZ no Brasil: uma etnografia da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LACED–Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento/Museu Nacional–UFRJ / e–Papers, Coleção 5, Antropologias. 2010, (230 pp).

VAZ, A. C & INOUE, CYA. Emerging Donors in International Development Assistance: the case of Brazil. **Summary of a Research Report**, December 2007. Canada: IDRC/Partnership & Business Development Division, 2007.

VIEIRA, M. A. The securitization of the HIV/Aids epidemic as a norm: contribution to Constructivistic Scholarship on the emergence and diffusion of international norms. **Brazilian Political Science Review**, 1(2): 137-81, 2007.

VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Revista Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

WHO–World Health Organisation, Who Maximizing Positive Synergies Collaborative Group. “An Assessment of interactions between global health initiatives and country health systems”. **The Lancet**, Vol. 373, June 20: 2137-2169, 2009.

WHO–World Health Organisation, Who Maximizing Positive Synergies Collaborative Group. An Assessment of interactions between global health initiatives and country health systems. **The Lancet**, v. 373, pp. 2137-2169, 2009.

WORLD BANK. **Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. A World Bank Policy Research Report**. The World Bank Group and Oxford University Press. May. 2003, (221 pp).