

Outros títulos de interesse:

Globalização e Migrações

António Barreto
(organizador)

Cárcere Público

Processos de exotização
entre brasileiros no Porto
Igor José de Renó Machado

Migração, Saúde e Diversidade Cultural

Elsa Lechner
(organizadora)

A Produção das Mobilidades

Redes, Espacialidades e Trajectos

Renato Miguel do Carmo
José Alberto Simões
(organizadores)

O fenómeno das migrações reconhece múltiplas dimensões. No âmbito económico, os migrantes contribuem com a sua força de trabalho nos países receptores e com as suas remessas nos de origem. No âmbito político, as condições de governação dependem da ampliação ou restrição da cidadania, seja aos nacionais que emigram ou aos estrangeiros que imigram – e aos seus descendentes. No âmbito social, valores como a solidariedade e objectivos pragmáticos como a coesão são postos em questão por causa das deslocações demográficas. Finalmente, no âmbito cultural diferentes identidades entram em contacto quotidiano, miscigenando-se umas vezes e isolando-se outras. Como superar a tendência a simplificar a multi-dimensionalidade dos fenómenos migratórios? E como incorporar estas questões na agenda do diálogo Europa-América Latina? Em Dezembro de 2008, em Lisboa, a Rede Euro-Latino-Americana de Governação para o Desenvolvimento (RedGob) organizou uma conferência internacional para tratar estas questões. Este livro é o resultado.



ICS
Imprensa
de Ciências
Sociais
www.ics.ul.pt/imprensa



A. Malamud / F. C. Flórez (orgs.) **Migrações, Coesão Social e Governação**

ICS

Migrações, Coesão Social e Governação

Perspectivas Euro-Latino-Americanas



Andrés Malamud
Fernando Carrillo Flórez
(organizadores)

ICS

Andrés Malamud é investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Doutorou em Ciência Política pelo Instituto Universitário Europeu, Florença, é professor visitante nas universidades de Buenos Aires, Católica de Milão e Salamanca. Tem obra publicada sobre integração regional comparada, instituições de governo, política latino-americana e migrações transatlânticas.

Fernando Carrillo Flórez é assessor principal do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento. Advogado e socioeconomista pela Pontifícia Universidade Javeriana em Bogotá, Colômbia, tem mestrados em Leis e Finanças Públicas e em Administração e Políticas Públicas pela Universidade de Harvard. Foi professor em várias universidades e tem publicado extensamente sobre direito público económico, reforma judicial e governabilidade na América Latina.

O potencial das remessas dos migrantes para a governação e o desenvolvimento financeiro no contexto EUA-México*

Christian Ambrosius, Barbara Fritz e Ursula Stiegler

Introdução

As remessas – o dinheiro que os migrantes enviam para casa, normalmente para os familiares que ficaram nos seus países de origem – têm aumentado a um ritmo estável desde meados dos anos 80. As remessas oficialmente registadas, enviadas para países em vias de desenvolvimento, alcançaram em 2007 um volume estimado de 251 mil milhões de dólares norte-americanos, contra os 31 mil milhões que se registaram em 1990 (World Bank Remittance Fact Book, 2008). Para muitos países em vias de desenvolvimento, as remessas constituem, depois do investimento directo estrangeiro, uma das mais importantes fontes de financiamento externo, alcançando um valor duas vezes superior ao dos apoios oficiais ao desenvolvimento. Em termos absolutos, grandes países em desenvolvimento como a Índia, a China, o México e as Filipinas recebem a maior parte das remessas. Porém, em termos relativos, os países pequenos e pobres tendem a ser muito mais dependentes das mesmas. Em 2007, as remessas representavam, para dez países, uma percentagem superior a 20% do PIB (*ibid.*). No entanto, uma parte desses fundos é enviada através de amigos e familiares ou de outros canais de transferência informais, pelo que não entram nas estatísticas oficiais, o que dificulta a estimativa exacta do montante das remessas. De acordo com alguns autores, o total de remessas poderá ser até 50% superior ao montante referido nos dados oficiais (Ratha e Shaw, 2007). Pela mesma razão, há que tomar com precaução os dados relativos ao acentuado aumento das remessas. Este aumento médio de 15% por ano a partir de 1990 reflecte a diminuição dos custos de transferência, bem como, conseqüentemente, a crescente utilização de canais de transferência formais e a melhor recolha de dados por parte dos Bancos Centrais. Ainda assim, para muitos países em vias de desenvolvimento, não restam dúvidas de que as remessas se converteram numa das mais importantes fontes de financiamento externo. Este facto, por seu turno, estimulou o interesse dos académicos e dos legisladores pelo impacto das remessas no desenvolvimento económico. Os migrantes são vistos cada vez mais como agentes de desenvolvimento, contribuindo para o desenvolvimento económico dos seus países de

origem através do envio de remessas, e não só. Na cimeira de Sea Island, em 2004, os estados do G8 concluíram que era necessário promover a cooperação internacional com vista à redução dos custos de envio das remessas. Ademais, têm-se realizado diversas conferências internacionais, bem como uma série de iniciativas por parte de agências de cooperação e de instituições financeiras internacionais – por exemplo, o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Inter-Americano – direccionadas para o potencial económico das transferências monetárias dos migrantes (Ambrosius *et al.*, 2008).

A investigação sobre o impacto económico das remessas nos países receptores tem-se centrado sobretudo no seu efeito de redução da pobreza (Adams e Page, 2003), na criação de crescimento através de efeitos de multiplicação (Durand *et al.*, 1996; Glytsos, 2002), nos seus efeitos ambíguos sobre a desigualdade económica nos países receptores (Acosta *et al.*, 2008; Jones, 1998; Koechlin e León, 2006), numa possível perda de competitividade internacional através da análise das taxas de câmbio (Acosta *et al.*, 2007; Amueda-Dorantes e Pozo, 2004) e ainda no comportamento moral dos receptores de remessas (Chami *et al.*, 2003). Alguns estudos mostraram também que as remessas têm um impacto positivo sobre o capital humano e a iniciativa privada entre as famílias dos migrantes (Adams, 1991; Cox e Ureta, 2003; Görlich *et al.*, 2007; Woodruff e Zenteno, 2001). Recentemente, outros autores analisaram o impacto das remessas sobre a balança de pagamentos dos países receptores (Apa-Okello e Aguyo, 2006; Buch *et al.*, 2002; Bugamelli e Paternò, 2005; Sayan, 2004, 2006). Uma vez que, regra geral, o capital tende a entrar num país nos períodos de expansão e a sair do mesmo nos períodos de recessão, verificamos que o capital privado se tem revelado procíclico, intensificando ciclos de *boom-bust* em mercados emergentes. As remessas, porém, comportam-se de modo diferente. Além de funcionarem, ao nível microeconómico, como uma rede de segurança contra condições económicas adversas, elas ajudam a estabilizar a balança de pagamentos ao nível macroeconómico. Como tal, as remessas podem desempenhar um papel estratégico na prevenção de crises financeiras.

A nossa abordagem difere das dos estudos referidos, centrando-se nas ligações entre as remessas e o desenvolvimento financeiro. Em nossa opinião, as remessas podem conduzir, sob determinadas condições, ao desenvolvimento do sector financeiro. Contudo, os mercados, por si sós, não fornecem necessariamente soluções – e esta afirmação é particularmente verdadeira no caso dos mercados financeiros de economias de mercado emergentes ou em vias de desenvolvimento. Muitas vezes, é a coexistência

de erros de política económica e de problemas da economia de mercado que nega aos mais pobres, em maior ou menor grau, o acesso a serviços financeiros – e, na maioria dos casos, os receptores de remessas pertencem aos quintis de baixos rendimentos. Neste estudo apresentaremos uma série de exemplos de iniciativas de governação com potencial para tornarem as remessas um factor de desenvolvimento financeiro. O México foi escolhido como caso não apenas por ser, em termos absolutos, um dos mais importantes receptores de remessas do mundo, mas também porque forma, juntamente com os Estados Unidos, o maior corredor de remessas a nível mundial, e porque se tem revelado, ao nível global, um dos países mais activos no que toca à governação das remessas.

As iniciativas são analisadas do ponto de vista da governação porque, ao contrário da liderança hierárquica clássica realizada pelos governos, que envolve apenas entidades do sector público, a maioria delas caracterizam-se pelo envolvimento de actores diversos (estatais e não estatais, e muitas vezes de ambos os países do corredor de remessas) e por modos de liderança bastante “brandos”. Tal como o estudo do potencial das transferências dos migrantes para o desenvolvimento financeiro, a investigação sobre políticas económicas ou formas de governação capazes de capitalizar este potencial é actualmente muito rara. Tem havido bastantes publicações, sobretudo artigos e relatórios sobre políticas económicas, que abordam iniciativas passíveis de melhorarem o potencial de desenvolvimento das remessas em geral; porém, a maioria destas limita-se a descrever sumariamente as diferentes opções ou as iniciativas existentes, sem analisar a fundo o seu impacto real (veja-se Carling, 2004, 2005; GCIM, 2005; Orozco e Fedewa, 2006). As opções possíveis e as iniciativas já levadas à prática que a literatura especializada refere podem ser agrupadas, grosso modo, da seguinte forma: (a) as chamadas “políticas da diáspora”, que tentam influenciar de um modo bastante indirecto os fluxos de remessas; e as iniciativas que visam (b) canalizar as remessas para utilizações “produtivas”,¹ (c) reduzir os custos das transferências, d) promover a canalização das remessas através do sistema financeiro formal, e (e) melhorar o acesso a serviços financeiros dos receptores de remessas, que em muitos casos não têm conta bancária (a frequentemente denominada “banquização”). As três últimas iniciativas são particularmente relevantes para o desenvolvimento financeiro; entre estas, os investigadores têm dado particular relevo à ligação entre as remessas e o desenvolvimento de serviços e produtos microfinanceiros, considerando este aspecto particularmente promissor (Hastings, 2006; Orozco e Hamilton, 2005; Sander, 2008:

114). O pressuposto subjacente é que as instituições de microfinanças (IMFs) estão mais próximas dos receptores de remessas, pois operam com frequência em zonas que não são cobertas pelas instituições bancárias tradicionais e têm uma experiência considerável na prestação de serviços a clientes de baixos rendimentos, os quais, em muitos casos, partilham as características dos receptores de remessas. Porém, são raras as publicações que se têm debruçado sobre o potencial das IMFs enquanto estimuladoras do desenvolvimento financeiro através das remessas dos migrantes (Hastings, 2006; Orozco, 2008; Orozco e Hamilton, 2005; Sander, 2008). Embora confirmem o potencial das MIFs quanto a este aspecto, estes autores enumeram também os obstáculos consideráveis à sua realização eficaz. Por exemplo, em muitos casos, estas instituições financeiras “alternativas” não estão autorizadas e/ou não têm capacidade técnica para realizarem transacções de câmbio, estando frequentemente sujeitas a uma feroz concorrência no mercado das remessas e enfrentando outras barreiras regulamentares e outros obstáculos que embaraçam o seu acesso a este mercado particular (Sander, 2008: 17ss).²

No que diz respeito à governação das remessas no México, os estudos que fornecem uma visão de conjunto sobre as iniciativas existentes, sem porém analisarem os seus impactos (veja-se Hernández-Coss, 2005), são igualmente escassos. E o mesmo se pode dizer a propósito dos estudos sobre a ligação entre microfinança e remessas (as excepções são: Fertziger, 2004; Orozco, 2008; Taber, 2004). Embora confirmem o potencial das IMFs enquanto estimuladoras do desenvolvimento financeiro através das remessas, as publicações existentes não apresentam uma avaliação sistemática dos factores capazes de contribuir para o seu bom desempenho.

O presente artigo está organizado da seguinte forma: num primeiro momento, debruçar-nos-emos sobre a importância do sector financeiro para o desenvolvimento económico e explicamos de que modo as remessas podem contribuir para o desenvolvimento do sector financeiro. Na segunda parte apresentaremos as iniciativas de governação com vista a melhorar o impacto das remessas sobre o desenvolvimento financeiro, no contexto EUA-México. A informação relacionada baseia-se sobretudo nos nossos estudos empíricos, particularmente em entrevistas com actores relevantes nestes países.

O sector financeiro e o desenvolvimento económico

As instituições financeiras desempenham um papel importante no processo de desenvolvimento económico, podendo reduzir os custos de transacção e informação, bem como mobilizar recursos e ajudar à canalização eficiente das poupanças para o investimento (Levine, 1997). Por outro lado, um sistema financeiro insuficientemente desenvolvido limita o processo da acumulação de capital e embaraça o acesso ao financiamento daqueles que pretendem realizar um investimento. Esta noção de que um sistema financeiro bem desenvolvido constitui uma pré-condição importante para o crescimento económico é igualmente sustentada pelas provas empíricas. Estudos transnacionais têm mostrado que os aumentos relativos ao nível da poupança e do crédito estão associados a aumentos no crescimento e no rendimento *per capita* (Beck *et al.*, 2000a, 2000b; Goldsmith, 1969; King e Levine, 1993), enquanto que estudos de caso históricos têm revelado o papel fundamental da sistema bancário durante as etapas iniciais da industrialização (Cameron, 1967; Hill, 1992).

A literatura especializada não nos dá uma única definição para “desenvolvimento financeiro”. Os estudos empíricos têm referido aspectos muito diferentes do sector financeiro e do seu impacto sobre o crescimento, como por exemplo a quantidade de recursos canalizados através do sector, a sua composição e diversidade institucionais, a sua competitividade, ou as questões de regulamentação a ele associadas (para uma perspectiva de conjunto, veja-se Fitzgerald, 2006). No presente artigo, o desenvolvimento financeiro é definido pelos seus resultados, ou seja, pelo grau de sucesso do sector financeiro nos três domínios seguintes: *profundidade* financeira, *alcance* financeiro e *estabilidade* financeira. Tipicamente, os países em vias de desenvolvimento são caracterizados por sectores financeiros insuficientemente desenvolvidos em todas estas dimensões. Apresentam, em primeiro lugar, um baixo nível de profundidade financeira, ou seja, a quantidade de dinheiro que é intermediada pelas instituições financeiras (normalmente medida pelo total de créditos em relação ao PIB, ou dos agregados monetários M2 ou M3 em relação ao PIB) é reduzida. Uma segunda dimensão, o alcance financeiro, mede a percentagem da população com acesso a serviços financeiros. Nos países em vias de desenvolvimento, uma grande proporção da população e, tipicamente, as pequenas e micro empresas do sector informal não têm acesso ao crédito bancário ou a outros serviços financeiros, operando assim fora do sistema financeiro, com baixa intensidade de capital e baixa produtividade. Estas duas dimensões estão interligadas, já que, regra geral, um sector financeiro mais inclusivo

tem também, em termos absolutos, uma maior capacidade de gerar níveis de poupança e de investimento monetário mais elevados.

Além das dimensões da profundidade e do alcance, os mercados financeiros dos países em vias de desenvolvimento apresentam-se também subdesenvolvidos em termos de estabilidade financeira, que diz respeito ao grau de vulnerabilidade do sector a diferentes tipos de choques. Os países com um nível reduzido de mobilização da poupança interna têm de se apoiar em importações de capital de modo a preencher o hiato entre a poupança e o investimento internos. Contudo, os mercados de capital internacionais não podem compensar adequadamente as insuficiências de um sistema financeiro interno subdesenvolvido, podendo até contribuir para a instabilidade financeira, por duas razões. Em primeiro lugar, as importações de capital tornam os países vulneráveis a súbitas saídas de capital e a dolorosos desequilíbrios da balança de transacções correntes. Em segundo lugar, as unidades económicas que procuram financiamento nos mercados internacionais têm de assumir as dívidas em moedas fortes – normalmente em dólares ou euros –, um fenómeno a que recentemente se chamou “pecado original” (Eichengreen e Hausmann, 2005). Por meio deste “pecado original”, os fluxos de rendimento – que são gerados sobretudo nos mercados internos, e portanto ganhos em moeda nacional – e os empréstimos contraídos no estrangeiro são denominados em diferentes moedas, criando efeitos de balanço potencialmente perigosos. Uma desvalorização da moeda nacional pode conduzir a uma súbita mudança nos rendimentos e posição de bens dos actores económicos e fazer aumentar a sua dívida real, com efeitos negativos cumulativos sobre outros sectores da economia (Aghion *et al.*, 2000, 2004; Allen *et al.*, 2002; Berganza e Herrero, 2004; Calvo *et al.*, 2004; Céspedes *et al.*, 2000). Por conseguinte, os movimentos nas taxas de câmbio têm fortes repercussões negativas no sector real de economias com um elevado grau de endividamento em moeda estrangeira.

As razões para um baixo desenvolvimento do sector financeiro em muitos países em vias de desenvolvimento ou de transição devem ser procuradas em deficiências não apenas estatais como também do mercado. Por um lado, as intervenções nos mercados financeiros têm feito parte das políticas de desenvolvimento conduzidas pelo estado no período do pós-guerra. Com vista à promoção do desenvolvimento industrial, muitos países estabeleceram limites às taxas de juro e créditos preferenciais em sectores chave da economia. Estas políticas de “repressão financeira” (McKinnon, 1973; Shaw, 1973) só em parte se revelaram bem-sucedidas no incentivo ao investimento produtivo em

áreas competitivas, ao mesmo tempo que promoveram o consumo corrente e mantiveram os níveis totais da poupança e do investimento abaixo do seu nível de *market clearing*. Além disso, a limitação das taxas de juro levou as instituições financeiras a canalizarem o crédito para projectos de baixo risco e baixo retorno, excluindo outros projectos de elevado retorno.

As políticas de liberalização implementadas a partir das décadas de 70 e 80, muitas vezes no âmbito de programas de ajustamento estrutural, não obtiveram os resultados esperados em termos de desenvolvimento financeiro. Embora haja unanimidade quanto ao facto de as reformas terem aumentado a rentabilidade comercial das instituições financeiras, a liberalização não conduziu, em muitos casos, a um aumento global dos níveis de poupança e de crédito, e também não promoveu o acesso ao sistema financeiro de uma grande parte da população (Fitzgerald, 2006). Stiglitz e Weiss (1981) explicaram as razões pelas quais, mesmo sob condições de mercado livre, os bancos evitam aumentar as taxas de juro acima de um determinado nível e praticam o racionamento do crédito. Devido a assimetrias de informação e aos custos de transacção, os bancos não podem monitorizar adequadamente os seus clientes. Por conseguinte, o estabelecimento de taxas de juro mais altas pode afectar negativamente a qualidade média da sua carteira de empréstimos. Verificam-se aqui dois efeitos decisivos. Em primeiro lugar, taxas de juro mais altas tendem a atrair projectos mais arriscados e com uma menor taxa de reembolso (o efeito de selecção adversa). Em segundo lugar, o aumento das taxas de juro dá às empresas um incentivo para passarem de projectos de baixo retorno para projectos de alto risco (o efeito de incentivo). Consequentemente, de modo a melhorarem a qualidade média da sua carteira de empréstimos, os bancos que visam maximizar os lucros mantêm as taxas de juro abaixo da taxa de mercado, criando um excesso de procura para o crédito. Quando não conseguem distinguir os bons dos maus clientes dentro de um determinado grupo que consideram arriscado, ou quando os custos de transacção são elevados, os bancos tendem a negar crédito ao grupo em geral. Estes grupos de risco incluem, tipicamente, os contraentes de pequenos empréstimos, já que individualmente as pequenas somas fazem aumentar os custos de transacção para os bancos, bem como os indivíduos de baixos rendimentos, frequentemente do sector informal, os quais não possuem activos que possam ser aceites pelos bancos como caução. Com frequência, o sector financeiro formal revela-se incapaz de ultrapassar os elevados custos de transacção e as assimetrias de informação que impedem o acesso dos mais pobres a serviços financeiros. Nos

mercados financeiros segmentados, esta procura é em parte satisfeita por prestadores de serviços financeiros alternativos, como os tradicionais agiotas, associações de poupança e crédito, cooperativas, organizações não governamentais ou bancos de desenvolvimento, os quais fornecem serviços de microfinanças a este segmento do mercado que não é normalmente servido pelos bancos convencionais.

O potencial das remessas para o desenvolvimento financeiro

É comum afirmar-se que as remessas são predominantemente gastas em bens de consumo e que só uma pequena parte desse dinheiro é poupada ou investida (veja-se, por exemplo, Zarate-Hoyos, 2004). Ainda que a distinção entre consumo e investimento seja, em certos casos, pouco clara, é certamente verdade que uma grande parte das remessas dos migrantes é gasta em bens e serviços de primeira necessidade, como alimentação, saúde e educação, o que reflecte as preferências das famílias de baixos rendimentos. Não obstante, as sondagens confirmam que as famílias dos migrantes não consomem de imediato o total das remessas, poupando uma parte desses fundos (Bendixen & Associates, 2005; Jaramillo, 2005; Orozco, 2005) – seja porque recebem as remessas apenas ocasionalmente, como pagamentos únicos, e têm de administrar os gastos em conformidade, seja porque decidem reservar uma parte dos fundos para despesas imprevistas ou para futuras aquisições de maior vulto. Isto cria uma procura de opções de poupança por parte das famílias de migrantes. Contudo, tais poupanças não assumem necessariamente a forma de um depósito monetário a prazo numa instituição financeira. Muitos migrantes, ou as suas famílias, não têm acesso a serviços bancários, pelo que muitas vezes amealham o dinheiro em casa, com elevados riscos pessoais, ou investem-no em activos reais, como propriedades ou casas, os quais podem não ser utilizados de modo produtivo e, além disso, podem conduzir a aumentos de preço especulativos neste sector.

Em contrapartida, a poupança através do depósito em instituições financeiras pode ter efeitos positivos na economia no seu todo, além de beneficiar directamente os aforradores. O aumento da poupança expande a capacidade do sector financeiro de oferecer crédito em moeda nacional, desde que, obviamente, as instituições financeiras se mostrem dispostas a emprestar. Deste modo, ainda que os receptores de remessas não estejam eles próprios a investir, os seus depósitos monetários nas instituições financeiras têm o potencial de contribuir, através da intermediação financeira, para o

financiamento de investimentos produtivos. Além disso, nos casos em que um baixo nível de poupança torna a economia dependente de influxos de capital estrangeiro, um aumento dos depósitos a prazo no sistema financeiro interno pode reduzir a dependência do país em relação aos mercados de capital estrangeiros, bem como a sua vulnerabilidade macroeconómica. Com a redução do hiato entre a poupança e o investimento, que de outro modo seria colmatado por meio de poupanças externas, a taxa de câmbio fica protegida de reavaliações causadas pela procura internacional de moeda nacional por estas importações de capital. Deste modo, o desenvolvimento do sector financeiro interno estimula o nível de competitividade internacional e afecta de modo positivo as taxas de crescimento sustentável, que são fundamentalmente definidas pelo nível real das taxas de câmbio, como defende Rodrik (2008).

Os estudos recentes de Mundaca (2005) e Giuliano e Ruiz-Arranz (2006) testaram empiricamente a ligação entre remessas, o desenvolvimento do sector financeiro e o crescimento. Contudo, estes dois estudos divergem nas respostas que dão à mesma pergunta empírica. Ao contrário do que seria de esperar, tendo em conta os argumentos atrás apresentados, Giuliano e Ruiz-Arranz concluem que o impacto das remessas sobre o crescimento é, em média, mais elevado naqueles países onde o sector financeiro é fraco. Para explicar este surpreendente resultado, os autores argumentam que, em países com mercados financeiros insuficientemente desenvolvidos, as remessas podem compensar a falta de acesso ao crédito. Isto conduz a gastos mais elevados com o investimento e, conseqüentemente, a um maior crescimento. Porém, as conclusões de Giuliano e Ruiz-Arranz podem ser enganadoras, já que não tomam em linha de conta a existência de remessas informais. No caso de países com mercados financeiros pouco desenvolvidos, a proporção de remessas enviadas através de canais informais tende a ser muito mais elevada (de Luna Martínez, 2005; Freund e Spatafora, 2005). Entre os países com a mais elevada proporção de remessas informais contam-se diversos estados africanos, ao passo que o leste asiático e os países latino-americanos mais desenvolvidos, como o México, apresentam uma proporção relativamente elevada de remessas formalmente transferidas (Freund e Spatafora, 2005). Conseqüentemente, Giuliano e Ruiz-Arranz correm o risco de sobrestimar o efeito de crescimento das remessas em países com mercados financeiros fracos. Este é, aliás, um bom exemplo das dificuldades associadas aos estudos econométricos que se baseiam em altas e variáveis proporções de remessas informais que não constam das estatísticas dos bancos centrais, como já referimos anteriormente. Mundaca (2005) desenvolve uma abordagem

diferente e chega a resultados empíricos opostos. Segundo esta autora, na América central, no México e na República Dominicana, o impacto das remessas sobre o crescimento é mais forte quando um aumento das remessas é acompanhado por uma expansão do crédito interno. Por outras palavras, as remessas exercem um efeito mais forte sobre o crescimento nos países onde existe um sistema bancário em funcionamento.

Como já vimos, nos países em vias de desenvolvimento, a procura de serviços financeiros por parte das camadas sociais mais desfavorecidas não é, em muitos casos, satisfeita por uma oferta adequada. Neste contexto, as remessas dos migrantes podem, teoricamente, funcionar como “catalizadores” do desenvolvimento financeiro e induzir a um alargamento dos serviços financeiros às camadas sociais anteriormente excluídas. Há diversas razões para que assim seja. Em primeiro lugar, as instituições financeiras – pelo menos em teoria – podem tornar-se comercialmente interessadas em servir os receptores de remessas, pois podem gerar lucro respondendo à procura de crédito com as poupanças das remessas. Em segundo lugar, através das remessas, os bancos têm a possibilidade de obter informações quanto à idoneidade dos seus clientes: as remessas podem proporcionar às famílias uma fonte de rendimentos identificável e regular, o que reduz os custos de transacção e de informação para os bancos. Em terceiro lugar, uma vez que as remessas tendem a aumentar em momentos de dificuldade económica (Stark e Bloom, 1985; Yang, 2003), os clientes que recebem remessas são, do ponto de vista dos bancos, mais seguros. Assim, a existência de uma conta bancária com depósitos regulares pode permitir às famílias de migrantes o acesso a outros serviços financeiros, como seguros ou empréstimos, já que as remessas funcionam potencialmente como cauções. Recentemente, para testar o impacto das remessas sobre o nível de desenvolvimento financeiro, alguns estudos empíricos tentaram determinar se as instituições financeiras alargaram a oferta de serviços financeiros aos receptores de remessas. Através de um estudo econométrico de regressão transnacional, Aggarwal *et al.* (2006) mostram que um aumento de remessas está positivamente correlacionado com um aumento de depósitos bancários e, em menor grau, com o volume de crédito. Estes resultados são confirmados por Fajnzylber e López (2007) e Martínez Pería *et al.* (2008), que seguem abordagens similares. As conclusões destes autores corroboram fortemente a noção de que as remessas dos migrantes promovem o desenvolvimento financeiro, que é medido em termos da percentagem no PIB do total de créditos e depósitos bancários. No entanto, os autores admitem não poder dar uma resposta

definitiva à questão da causalidade: é também possível que seja o desenvolvimento financeiro a conduzir a um maior – e mais formalizado – volume de remessas, e não o contrário. Além disso, estes investigadores não reivindicam a aplicação geral das suas conclusões, já que a experiência individual de cada país pode divergir dos resultados agregados apresentados.

A um nível microeconómico, Demirgüç-Kunt *et al.* (2008) abordam de modo diferente a ligação entre as remessas dos migrantes e o desenvolvimento financeiro. Tomando o exemplo do México, os autores concluem que, a manterem-se constantes todas as outras variáveis, os *municipios* com uma maior proporção de famílias receptoras de remessas apresentam um sector financeiro mais desenvolvido, medido em termos de depósitos bancários por pessoa, número de contas bancárias e número de agências bancárias por pessoa. Mediante a utilização de dados transnacionais, os autores logram afastar preocupações relativamente à qualidade dos dados de séries temporais captados pelos bancos centrais.

Ainda que existam ligações positivas potenciais entre as remessas dos migrantes e o desenvolvimento financeiro, tal impacto favorável não deverá ocorrer automaticamente, seja porque a confiança no sistema financeiro é baixa, seja porque as mesmas insuficiências do mercado que impedem o acesso dos mais pobres ao sector financeiro prevalecem também no caso dos receptores de remessas, impedindo a interligação entre remessas e serviços financeiros. As sondagens realizadas entre os migrantes e as suas famílias em El Salvador e na Bolívia confirmam a existência de uma procura não satisfeita de serviços financeiros (Jeramillo, 2005). Além disso, a observação de que a percentagem de receptores de remessas com contas bancárias tende a ser, apesar de diferenças significativas de país para país, apenas ligeiramente mais alta do que a média (Fajnzylber e López, 2007; Orozco, 2006) poderá reflectir o facto de que os receptores de remessas estão sujeitos aos problemas típicos das assimetrias de informação e dos elevados custos de transacção. Ainda que, em teoria, os receptores de remessas devessem esperar um maior acesso a serviços financeiros, na prática a inclusão financeira não é proporcionada apenas pelos actores e mecanismos de mercado. Pelo contrário, o alargamento do acesso ao sector financeiro com base nas remessas dos migrantes parece necessitar de medidas de governação adicionais, que constituem o tópico da nossa pesquisa.

Capitalizar as remessas para o desenvolvimento financeiro: a perspectiva da governação

As remessas são transferências privadas inter-pessoais ou inter-familiares que atravessam fronteiras nacionais; surgem como fluxos de capital transnacionais nas contas nacionais e podem ser em parte transferidas por meio de canais informais. Assim, para as autoridades estatais, promover uma maior profundidade e amplitude financeiras com recurso apenas à liderança vertical constitui um desafio considerável. Em resultado, muitas iniciativas com vista a capitalizar o potencial das remessas para o desenvolvimento são caracterizadas pela cooperação de actores estatais e não estatais, tanto dos países emissores como dos países receptores das remessas. Isto envolve complexos processos e estruturas institucionais que poderão ser melhor compreendidos enquanto formas de governação. De acordo com o conceito do Collaborative Research Center 700, de Berlim,³ o termo governação é aqui entendido como “modos institucionalizados de coordenação social que visam produzir e implementar regras vinculatórias colectivas, ou proporcionar bens colectivos, para um grupo particular” (SFB 700, 2007: 4). Deste modo, a governação envolve sempre três dimensões diferentes: uma dimensão estrutural, relativa aos actores envolvidos e à sua interdependência estrutural; uma dimensão processual, referente aos modos de coordenação; e uma dimensão material ou de conteúdo, relacionada com o fornecimento de bens colectivos.

No que concerne às constelações de actores, esta noção de governação inclui a acção de soberania por parte do estado e diversas formas de cooperação de actores estatais e não estatais, bem como a (auto-)regulação por parte de actores da sociedade civil ou não estatais (Mayntz, 2004: 69ss.; Risse e Lehmkuhl, 2006: 7ss.). Além disso, em muitos casos, o fornecimento de bens colectivos envolve a participação de actores de níveis diferentes – isto é, locais, regionais, nacionais e inter ou transnacionais. No caso da governação das remessas, que implica a participação de actores estatais e não estatais dos países emissor e receptor, as disposições de governação podem ser entendidas como formas transnacionais de governação.

Dentro das disposições de governação, os modos de coordenação podem ser hierárquicos, como a liderança vertical “clássica” dos governos nacionais, ou não hierárquicos, por meio da liderança horizontal. Estes modos “brandos” de liderança compreendem a coordenação mediante processos ou sistemas de negociação

(*bargaining*), persuasão (argumentação) ou concorrência (mecanismos de mercado) (Risse, 2008: 151).

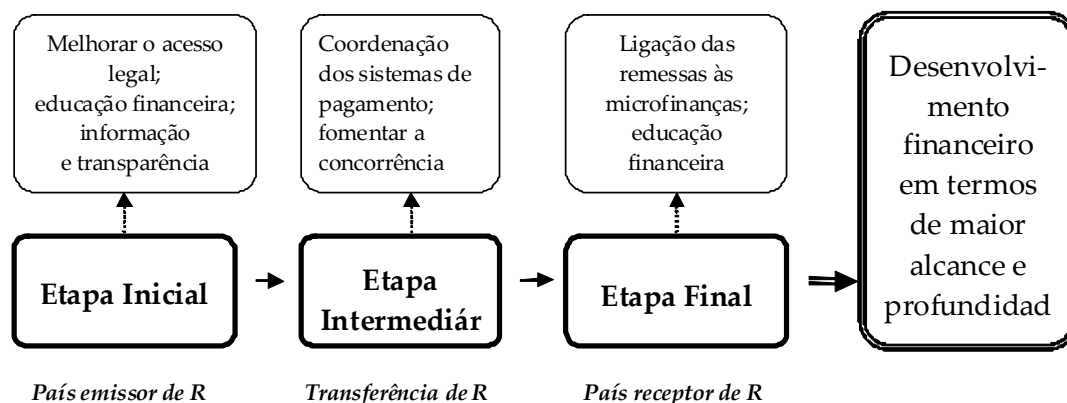
Finalmente, a atrás referida definição de governação implica um certo grau de intencionalidade e um mínimo de normatividade por parte dos participantes. Isto significa que pelo menos alguns dos envolvidos agem com a intenção de contribuírem para o fornecimento de um bem colectivo ou de melhorarem a situação da população visada. Porém, tal não significa necessariamente que não existam, subjacentes à sua actuação, outro tipo de interesses, como por exemplo a manutenção das suas posições de poder. No entanto, é decisivo que as suas acções sejam dirigidas para o fornecimento de bens e serviços colectivos. A questão da eficácia ou ineficácia do fornecimento destes bens não faz parte da definição de governação, tratando-se antes de uma questão empírica (Risse, 2008: 152).

Iniciativas ligadas às remessas e ao sector financeiro no contexto EUA-México

Na presente secção apresentaremos um conjunto de iniciativas observadas no contexto EUA-México, descrevendo os actores participantes e os modos de coordenação, e sistematizando-os de acordo com as suas posições na cadeia de transferência de remessas, com os mecanismos empregados e com as suas constelações de actores transnacionais.

As iniciativas com potencial para melhorarem o desenvolvimento financeiro através das remessas são empreendidas não apenas no país receptor, como também em diversas etapas da transferência de remessas. Alguns estudos sobre os corredores de remessas (por exemplo, Hernández-Coss, 2005) têm distinguido três etapas numa transferência de remessas: “Etapa Inicial”, relativa à emissão das remessas; “Etapa Intermédia”, referente aos sistemas de transferência que permitem a transmissão transnacional desses fundos; e “Etapa Final”, na qual as remessas chegam às mãos do receptor (veja-se figura 1). De modo a dar uma perspectiva de conjunto sobre as etapas e os mecanismos da governação das remessas na sua relação com o desenvolvimento do sector financeiro, apresentaremos de seguida exemplos de iniciativas e as suas respectivas formas de governação, de acordo com o seu ponto de partida na cadeia de transferência das remessas.⁴ O pressuposto subjacente é que as iniciativas de todas as diferentes etapas podem contribuir para o desenvolvimento financeiro do país receptor, se bem que de um modo mais ou menos directo.

Figura 1: Opções de governação ao longo da cadeia de transferência de remessas



Fonte: diagrama dos autores, com base em Hernández-Coss (2005)

Etapa Inicial – Acesso ao sector financeiro dos emissores de remessas

Uma dificuldade considerável para a capitalização das remessas é a falta de acesso a serviços financeiros de muitos receptores, e também emissores, de remessas. Isto deve-se sobretudo a dois factores: em primeiro lugar, muitos imigrantes pertencem à população de baixos rendimentos do país anfitrião e enfrentam problemas de acesso devido à sua situação social e económica; em segundo lugar, o problema de acesso é muitas vezes uma questão legal. Muitos migrantes entram nos Estados Unidos ilegalmente, de modo que carecem dos documentos necessários para acederem a serviços de transferência de dinheiro, sobretudo aqueles que são prestados pelas instituições do sector financeiro formal. Neste contexto, o governo mexicano tem vindo a promover a distribuição e utilização da chamada “*Matrícula Consular*”, um documento de identificação que é emitido pelos consulados mexicanos independentemente do estatuto legal dos imigrantes. Embora os consulados mexicanos emitam documentos de identificação para cidadãos mexicanos no estrangeiro há já mais de cento e trinta anos, esta *Matrícula Consular de Alta Seguridad* (MCAS) foi lançada em 2003 com um conjunto de características de segurança que impedem a sua falsificação. Os consulados mexicanos revelaram-se bastante activos no *lobbying* com vista à aceitação deste documento por parte dos bancos e das autoridades norte-americanas (Castañeda, 2007: 146). E, de facto, apesar das vozes críticas que afirmam que este documento subverte a política de imigração dos Estados Unidos e o consideram um “BI para ilegais” (Dinerstein, 2003), esta forma alternativa de documentação é

actualmente aceite por muitos bancos e outras instituições norte-americanas, proporcionando deste modo acesso a serviços financeiros, incluindo o envio de remessas através de contas bancárias, também a migrantes sem documentos (Hernández-Coss, 2005: 11).

O mecanismo de governação que faculta a *Matrícula Consular* evidencia a seguinte particularidade: mesmo que a emissão deste documento seja uma medida unilateral do estado receptor de remessas (neste caso, o México), as autoridades mexicanas estão dependentes da cooperação dos actores do estado emissor, ou seja, das autoridades legais dos Estados Unidos e de entidades privadas como as instituições financeiras sedeadas nos EUA, já que, para alargar o acesso financeiro aos migrantes, estas instituições terão de aceitar como válidos esses documentos de identificação. Assim, esta disposição de governação envolve uma variedade de actores estatais e não estatais de ambos os lados da fronteira. Os modos de interacção nesta forma de governação transnacional são caracterizados sobretudo por processos de persuasão e de concorrência. No caso dos governos mexicanos, a persuasão inclui um amplo leque de esforços com vista a convencer as autoridades norte-americanas a aceitarem o documento de identificação consular. Os processos de concorrência estão igualmente presentes, já que as instituições financeiras, ao aceitarem a validade da *Matrícula Consular*, obtêm acesso a uma base de clientes consideravelmente maior à qual podem vender os seus produtos.

Para além dos problemas de acesso legal, os imigrantes têm também, frequentemente, dificuldades em obter informação de confiança sobre as diferentes opções de transferência, em parte devido a uma falta de transparência nos mercados das remessas. Além disso, muitos deles evidenciam baixos níveis de literacia financeira, bem como desconfiança geral nas instituições financeiras. Assim, ao nível da Etapa Inicial, verificam-se também outros tipos de iniciativas com vista ao fornecimento de informação e à promoção da transparência e da educação financeira. Por exemplo, o Instituto dos Mexicanos no Exterior (*Instituto de los Mexicanos en el Exterior, IME*), uma instituição fundada em 2003 pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros mexicano para lidar especificamente com os problemas dos emigrantes mexicanos, desempenha o papel de coordenador e de agência de informação neste campo particular, desenvolvendo uma série de novas iniciativas. Juntamente com uma grande variedade de programas nas áreas da saúde, da educação, etc., o IME realiza também acções na área do envio de remessas e do desenvolvimento do sector financeiro. Entre estas

contam-se os acordos com bancos norte-americanos que permitem a estas instituições bancárias divulgarem os seus produtos nos consulados mexicanos dos Estados Unidos, com vista a contribuírem para a educação financeira dos migrantes. Além disso, o IME proporciona aos migrantes, nas salas de espera dos seus consulados, o visionamento de vídeos e outros meios informativos sobre questões financeiras. O instituto organiza ainda os chamados “dias de informação”, promovendo encontros entre legisladores, representantes do sector privado e de organizações não governamentais, académicos e activistas migrantes com vista à discussão de problemas ligados à imigração, como “a intermediação financeira e as remessas”, entre outros tópicos.⁵

Devido aos seus esforços de mediação, o IME pode ser considerado um “facilitador de governação” por excelência, já que desempenha um papel importante enquanto coordenador e articulador das actividades dos sectores público e privado, de organizações de migrantes e de outros actores da sociedade civil (IME, 2008a: 7). Quanto às suas estratégias de coordenação, o IME evidencia todas as formas de liderança “branda”, desde a persuasão à negociação e à concorrência. A primeira é evidente nos casos em que o instituto tem de convencer as entidades do sector privado da necessidade de oferecerem serviços e produtos especiais à população migrante; a segunda está envolvida quando as condições destes novos serviços e produtos são acordadas; e a última entra em cena quando diferentes entidades do sector privado – como as instituições financeiras, por exemplo – oferecem competitivamente os seus serviços aos migrantes, em cooperação com o IME.

Um programa especificamente concebido para proporcionar informação a clientes correntes ou potenciais e para garantir uma maior transparência no mercado – denominado “*Quién es quién en el envío del dinero?*” – foi lançado em 1998 pela agência mexicana de defesa do consumidor, a PROFECO (*Procuraduría Federal del Consumidor*). Actualmente, este programa fornece informações sobre diferentes opções de transferência de remessas em nove cidades norte-americanas. Com vista a orientar os emissores de remessas e a proporcionar transparência sobre os preços dos diferentes prestadores de serviços de transferência monetária, a PROFECO colige informações de operadores de transferência de dinheiro (OTDs) e de bancos, os quais as fornecem por sua livre iniciativa ou a pedido dos consulados mexicanos. Estes dados são apresentados semanalmente sob a forma de cartazes informativos afixados nos consulados e estão disponíveis no *website* da PROFECO ou por meio de uma linha telefónica gratuita (PROFECO, 2007: 3ss.).⁶

Uma outra iniciativa para melhorar a informação e a transparência relativas às transferências de remessas foi a criação de uma plataforma de Internet chamada *Calculadora de Envíos de Dinero* (calculadora de transferências de dinheiro). Este serviço foi lançado em 2006 pela comissão nacional para a defesa dos direitos dos consumidores na área dos serviços financeiros, a CONDUSEF (*Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros*). Permite aos emissores de remessas compararem as taxas de transferência de um amplo leque de instituições financeiras que operam no mercado, sendo eles próprios os responsáveis pela actualização da base de dados. Esta plataforma *online* proporciona ao emissor de remessas informações sobre o preço das operações financeiras, de acordo com o montante, a origem e o destino da transferência monetária. Além disso, informa os utentes da proximidade dos bancos ou OTDs em relação à localização tanto do emissor como do receptor das remessas.⁷

Assim como no caso da *Matrícula Consular*, estes serviços de informação foram inicialmente lançados por entidades estatais mexicanas. Porém, no que toca à implementação e à realização dos objectivos estabelecidos, estas iniciativas estão dependentes da colaboração de actores não estatais do país emissor – neste caso, de entidades do sector privado. Por outras palavras, os programas só poderão funcionar se os actores privados forem persuadidos a cooperar voluntariamente, uma vez que as organizações de defesa dos consumidores não têm qualquer responsabilidade de supervisão nem a capacidade de forçarem as entidades privadas a fornecerem informações. Os OTDs e as instituições bancárias participam nestes programas devido a incentivos mútuos ou sobrepostos: ao apresentarem a sua informação, estão a conseguir publicidade “gratuita” para os seus serviços, além de conquistam o “apoio” oficial de uma instituição pública.⁸ Assim, nestas formas de governação, os modos de liderança consistem na utilização de mecanismos de persuasão e de mercado capazes de explorar tais incentivos sobrepostos e, em consequência, encorajar uma maior transparência e uma maior concorrência.

Etapas Intermediária – Canalizar as remessas através do sistema financeiro

Além das barreiras legais, culturais e sociais, existem também obstáculos técnicos que dificultam a integração das remessas, bem como os emissores e receptores das mesmas, no sistema financeiro. Um desses obstáculos é a falta de acesso dos bancos e instituições financeiras mais pequenos a redes transnacionais de transferência de

fundos. Com o objectivo explícito de facilitar as transferências através de instituições financeiras e de contribuir para o alargamento do acesso aos serviços financeiros, o Banco Central Mexicano e o Banco da Reserva Federal de Atlanta acordaram a coordenação dos seus respectivos sistemas de pagamento. Este serviço, denominado “FedACH International Mexico Service”, entrou em funcionamento em 2003.⁹ Inicialmente criado para a transferência das pensões de reforma de cidadãos norte-americanos residentes no México, este mecanismo é agora promovido como um serviço especialmente vocacionado para as transferências de remessas, recebendo, desde 2005, a designação “*Directo a México*” (Hernández-Coss, 2005: 23s; IME, 2008b: 2s). As taxas de transferência cobradas pelo “*Directo a México*” estão entre as mais baixas do mercado neste corredor bilateral.¹⁰ Presentemente, cerca de 350 instituições financeiras dos Estados Unidos cooperam com o “*Directo a México*” – a maioria daquelas são bancos, mas há também mais de uma centena de uniões de crédito (PROFECO, 2008). Ao contrário das instituições financeiras norte-americanas, que têm de aderir activamente ao programa, todos os bancos mexicanos recebem remessas através do “*Directo a México*”, encontrando-se automaticamente ligados ao mecanismo por via do sistema de pagamento do Banco Central Mexicano.

No caso de “*Directo a México*”, a forma de governação consiste na cooperação de duas agências estatais, uma do país emissor e outra do país receptor, bem como de actores de mercado de ambos os lados da fronteira. Se bem que os bancos centrais tenham sido os iniciadores do programa, este só pode ser implementado mediante a colaboração voluntária dos bancos comerciais norte-americanos, que têm de aderir ao programa como agentes para recolha de depósitos financeiros de modo a poderem facultar este tipo de serviço aos migrantes. Os bancos mexicanos, como agentes de entrega para o saque dos mismos, desempenham um papel igualmente importante, mas não têm a opção de não aderir ao programa, já que recebem automaticamente as transferências efectuadas pelo “*Directo a México*”, pois estão ligados ao sistema de pagamento nacional.¹¹ Os processos de interacção entre as diferentes partes envolvem a persuasão e a negociação no caso dos dois bancos centrais, e a persuasão e a concorrência no caso dos bancos comerciais.

Etapa Final – Acesso financeiro dos receptores de remessas

É na etapa final, quando o dinheiro é entregue aos receptores, que as iniciativas que interligam as remessas à tecnologia das microfinanças apresentam o máximo de

potencial para melhorarem o desenvolvimento financeiro e beneficiarem os receptores das remessas. Dada a sua proximidade com os clientes, as IMFs podem reduzir os custos de transacção e da falta de informação, ajustando melhor os produtos a uma população de baixos rendimentos. Todos os casos aqui apresentados são redes de instituições microfinanceiras que cooperam com os prestadores de serviços de transferência monetária de modo a canalizarem as remessas dos migrantes.

Uma importante tentativa pública de ligar as remessas aos serviços de microfinanças é “*L@Red de la Gente*” (A Rede do Povo). Esta rede foi fundada pelo banco mexicano de desenvolvimento nacional BANSEFI (*Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros*) e integra diferentes tipos de instituições de microfinanças (bancos populares, uniões de crédito, cooperativas, etc.) que são em parte filiais do próprio BANSEFI. O objectivo explícito de “*L@Red de la Gente*” é proporcionar serviços financeiros a pessoas que não têm acesso aos mesmos, e particularmente em áreas que não são cobertas pelos bancos comerciais. A rede começou a funcionar em 2003 e opera em todo o país, estando presentes nos 32 estados federais do México. Juntamente com o pagamento de benefícios dos programas públicos de segurança social, a rede oferece serviços de transferência de remessas, em cooperação com dois bancos e com mais de meia centena de operadores de transferência de dinheiro sediados nos Estados Unidos, interligando as remessas a outros serviços financeiros (de Silva Muñoz, 2007). Com o objectivo de fomentar a “banquização” dos emissores e receptores de remessas, a rede oferece também transferências entre contas bancárias através do serviço “*Directo a México*”. Uma iniciativa relacionada é o chamado mecanismo de “*Beneficiary Account Registration*”, mediante o qual um emissor de remessas nos Estados Unidos pode abrir uma conta bancária no nome de um membro da família receptora numa das filiais de “*L@Red de la Gente*” no México. Para receber as remessas, o receptor terá então de formalizar pessoalmente a conta.¹² Além disso, o BANSEFI oferece aos seus clientes micro-seguros com base nas remessas, e iniciou recentemente um programa de educação financeira que tem também uma componente especificamente dedicada ao tópico das remessas.¹³

O caso da AMUCSS (*Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social*) é um exemplo de uma rede de IMFs que oferece transferências de remessas e serviços financeiros relacionados sem a participação do governo. A AMUCSS, uma ONG que apoia as IMFs rurais, criou a sua própria rede de “*Microbancos*”, com vista a oferecer serviços financeiros em áreas rurais (muito) marginalizadas, e especialmente

orientada para comunidades indígenas e outros grupos tradicionalmente excluídos do sistema financeiro. A AMUCSS recebe apoio de, entre outros, o Banco de Desenvolvimento Interamericano (*Inter-American Development Bank – IADB*), através do Fundo de Investimento Multilateral (MIF)¹⁴ e de diversas fundações internacionais.¹⁵ Os microbancos da AMUCSS estão organizados em sete redes locais, localizadas nos estados federais de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca e Puebla, a maioria dos quais com elevadas percentagens de população indígena.¹⁶ O primeiro “*Microbanco*” começou a oferecer serviços de transferência de remessas em 2004, e, até ao momento, outros vinte bancos de diferentes redes regionais aderiram ao programa (Orozco, 2008: 111s). Inicialmente, as IMFs da Associação funcionavam como subagentes de um processador de remessas comercial mexicano que transacciona transferências de remessas para diversos operadores de transferência monetária dos EUA, bem como da *Red de la Gente*. Recentemente, contudo, a AMUCSS fundou a sua própria plataforma de distribuição, denominada “*Envíos de Confianza*”, que começou a funcionar como um processador e intermediário financeiro para os microbancos e outros bancos rurais, e que futuramente será talvez a única empresa a processar transferências de remessas para os membros da AMUCSS. Presentemente, a “*Envíos de Confianza*” negociou acordos com dois operadores norte-americanos de transferência de dinheiro, mas planeia integrar mais, de modo a expandir a sua rede de pontos de recolha nos Estados Unidos. Tal como acontece com *L@Red de la Gente*, uma das estratégias por detrás da criação de “*Envíos de Confianza*” é negociar directamente, e mais eficazmente, com os OTDs norte-americanos, ligando-se a eles através de um único intermediário em representação dos microbancos.¹⁷ A par dos serviços de transferência de dinheiro, os “*Microbancos*” oferecem outros produtos financeiros relacionados com as remessas, como contas-poupança e micro-seguros, por exemplo, assim como seguros de vida que cobrem também as despesas da trasladação de corpos, no caso de um membro da família falecer no estrangeiro (Orozco, 2008: 24s).

Outro exemplo importante de uma rede de IMFs que canaliza remessas é a *Caja Popular Mexicana* (CPM), alegadamente a maior cooperativa de crédito do México, e uma das maiores da América Latina em termos de activos financeiros (Orozco, 2008: 41). A CPM tem filiais em vinte e dois estados federais mexicanos, e oferece serviços de transferência de remessas desde 2003. Até ao momento, este serviço, aberto tanto a membros como a não membros, tem sido proporcionado com o objectivo de atrair novos clientes para a cooperativa. Trabalhando inicialmente como um agente directo e

com apenas um operador de transferência de dinheiro, a *Caja Popular Mexicana* oferece actualmente serviços de transferência de remessas em cooperação com três OTDs, e espera-se que um quarto adira em breve à rede. A CPM foi subsidiada por uma agência de desenvolvimento internacional através do WOCCU (*World Council of Credit Unions* – Conselho Mundial de Uniões de Crédito), que ajudou a fortalecer a instituição financeira, a melhorar o seu *software* e a adquirir o equipamento técnico necessário para as transferências de dinheiro (Orozco, 2008: 8). Se bem que, de momento, as transferências e os pagamentos sejam os seus únicos serviços relacionados com as remessas, no futuro próximo estarão também disponíveis outros tipos de serviços financeiros associados às remessas.¹⁸ No entanto, ao fazerem-se membros da união de crédito, os receptores de remessas têm acesso a todos os produtos oferecidos pela CPM.

Ainda que todas as iniciativas de IMFs aqui apresentadas funcionassem de modo similar, e que todas as transferências de remessas através dessas instituições de microfinanças tivessem o potencial de alargar o acesso dos receptores de remessas aos serviços financeiros, as formas de governação difeririam, dependendo dos actores envolvidos. Embora se trate aqui, em todos os casos, de redes de instituições financeiras populares não exclusivamente orientadas para o lucro, e que funcionam como agentes directos ou subagentes em cooperação com operadores de transferência de dinheiro sedeados nos EUA (ou instituições bancárias, como no caso de *L@Red de la Gente*), as diferenças consistem no seguinte: no caso de *L@Red de la Gente*, foi o BANFESI, uma instituição estatal, que fundou e continua a apoiar a rede, chegando mesmo a participar nela e a oferecer serviços através das suas próprias filiais. No caso da AMUCSS e da *Caja Popular Mexicana*, as redes não envolvem entidades governamentais mexicanas. Em vez disso, a AMUCSS é subsidiada por organizações financeiras e de desenvolvimento internacionais, e a CPM, após um projecto inicial financiado por doadores, parece possuir a auto-suficiência financeira necessária para oferecer os seus serviços sem apoios adicionais. No que diz respeito aos modos de coordenação, alguns dos processos de interacção dentro dessas constelações de governação são baseados em processos de persuasão – é o caso do BANSEFI, por exemplo, quando este banco de desenvolvimento tenta convencer novos membros a aderirem à sua rede. No entanto, os processos prevaletentes são as negociações (entre as redes de IMFs e os operadores de transferência de dinheiro, com vista ao estabelecimento das condições dos serviços de transferência) e os mecanismos de concorrência de mercado (quando diferentes OTDs

competem entre si para oferecerem serviços de transferência de remessas dentro de uma determinada rede).

Conclusão

Dentro do corpus crescente da investigação sobre as remessas dos trabalhadores migrantes, tanto o impacto desses fundos sobre o desenvolvimento financeiro como a eficácia das políticas concebidas para satisfazer tais objectivos só recentemente têm merecido a atenção dos estudiosos. Para além de um pequeno número de estudos transnacionais, verifica-se uma ausência de trabalho analítico e empírico que se baseie em estudos nacionais e uma comparação sistemática das políticas relacionadas com as remessas dos migrantes. No presente artigo, apresentámos uma revisão geral da bibliografia disponível, bem como algumas hipóteses sobre os elos de ligação potenciais entre as remessas e o desenvolvimento financeiro e diversos exemplos de iniciativas de governação transnacionais que capitalizam as remessas com vista ao desenvolvimento do sector financeiro. Os exemplos retirados do “corredor” de remessas EUA-México – provavelmente aquele que apresenta o maior número de iniciativas ligadas às remessas e ao sector financeiro em todo o mundo – mostram a variedade de opções possíveis para capitalizar o desenvolvimento financeiro por meio das transferências das remessas dos migrantes. Ainda que algumas dessas iniciativas não sejam levadas a efeito com o objectivo explícito de contribuírem para o desenvolvimento financeiro ou para o alargamento do acesso ao sector financeiro no país receptor, os instrumentos e os mecanismos que utilizam apresentam potencial para tanto – seja de modo directo ou bastante indirecto. Deixaremos para uma futura pesquisa a análise pormenorizada dos seus mecanismos funcionais e da sua eficácia.

Não obstante a inicialmente referida “euforia das remessas” e o seu potencial para melhorar a situação das famílias e países receptores, há que manter em mente que as transferências de dinheiro não são uma panaceia para o desenvolvimento, e que também podem exercer efeitos bastante negativos. Do mesmo modo, não deverão ser subestimados os custos económicos e sociais da migração que subjazem às enormes somas em remessas. Perante esta situação, porém, parece ser ainda mais importante encontrar formas de capitalizar o mais eficazmente possível o potencial de desenvolvimento das remessas, tendo em conta o trabalho duro e os esforços por detrás de cada dólar enviado para casa.

NOTAS

* O presente artigo foi redigido no âmbito do projecto de investigação “Desenvolvimento financeiro e estabilização macroeconómica através das remessas”, integrado no estudo “Governance in Areas of Limited Statehood” do Collaborative Research Center SFB 700, Freie Universität, Berlim. Agradecemos à Deutsche Forschungsgesellschaft pelo apoio financeiro.

¹ Há que referir, contudo, que a distinção entre utilização ou investimento “produtivo” e utilização “de consumo” está longe de ser clara, já que determinadas utilizações aparentemente “de consumo”, como a compra de alimentos para as crianças ou as despesas com a saúde, também podem ser entendidas como importantes “investimentos” no capital humano (De Haas, 2005: 1274). Além disso, devido à fungibilidade do dinheiro, nem sempre é possível definir que parte do rendimento familiar é gasto em que bens.

² Ademais, em certos casos, as IMFs não possuem estatuto legal para oferecerem produtos financeiros mais complexos, como cartões de crédito, por exemplo.

³ O Collaborative Research Center 700 investiga o tema “Governance Areas of Limited Statehood”, concentrando-se nas questões da eficácia e da legitimidade da governação em áreas de organização estatal limitada e nos problemas que emergem sob essas condições. Consulte-se: <http://www.sfb-governance.de>.

⁴ Não pretendemos ser exaustivos na apresentação destes exemplos, mas apenas ilustrar diferentes opções mediante uma selecção dos casos mais importantes e exemplificativos.

⁵ Entrevista com Annie Carillo, IME, 13 de Fevereiro de 2008, México D.F. Consulte-se também: <http://www.ime.gob.mx/>.

⁶ <http://www.profeco.gob.mx/envio/envio.asp>.

⁷ Entrevista com Marco Carrera Santa Cruz, CONDUSEF, 14 de Fevereiro de 2008, México D.F. Consulte-se também: <http://portalif.condusef.gob.mx:8000/Remesamex/home.jsp>.

⁸ Entrevista com Faustino García González, PROFECO, 11 de Dezembro de 2008, México D.F.

⁹ <http://www.frbervices.org/serviceofferings/fedach/mexico.html>.

¹⁰ Uma das razões para o custo mais baixo é a utilização do FIX – a taxa de câmbio interbancária – como a taxa de referência para as transacções. Em contrapartida, os OTDs aplicam normalmente taxas de câmbio menos favoráveis, o que muitas vezes encarece consideravelmente a transferência de remessas. Consulte-se:

<http://www.directoamexico.com/caract.html>.

¹¹ Entrevista com Alberto Mendoza, Ricardo Medina e Francisco Sólis, Banco do México, 14 de Fevereiro de 2008, México D.F.

¹² <http://www.directoamexico.com/en/lared.html>.

¹³ Entrevista com Celia Estevez e Beatriz Vaca, BANSEFI, 15 de Dezembro de 2008, México D.F.

¹⁴ <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=ME-M1015&Language=English>.

¹⁵ Entrevista com Alexandre Berthaud, AMUCSS, 1 de Dezembro de 2008, México D.F.

¹⁶ <http://www.microbancos.com/donde.html>.

¹⁷ Entrevista com Alexandre Berthaud, AMUCSS, 1 de Dezembro de 2008, México D.F. Veja-se também Orozco 2008: 11s.

¹⁸ Entrevista com David Torres e Monica Vázquez, Caja Popular Mexicana, León, 18 de Dezembro de 2008.

Referências bibliográficas

- Acosta, Pablo A., Lartey, Emmanuel K.K. e Mandelman, Federico S. (2007), Remittances and the Dutch Disease, Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper 8/2007, Atlanta, GA.
- Acosta, Pablo, Calderón, Cesar, Fajnzylber, Pablo e Lopez, Humberto (2008), What is the Impact of International Remittances on Poverty and Inequality in Latin America?, in *World Development* 36: 1, 88-114.
- Adams, Richard (1991), The Economic Use and Impact of International Remittances, in *Rural Egypt*, in *Economic Development and Cultural Change* 39: 4 (Julho), 695-722.
- Adams, Richard e Page, John (2003), International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries, The World Bank Policy Research Working Paper 3179, Washington, DC.
- Aggarwal, Reena, Demigüç-Kunt, Asli e Martinez Peria, Maria Soledad (2006), Do Workers' Remittances Promote Financial Development?, World Bank Policy Research Working Paper 3957, Washington, DC.
- Aghion, Philippe, Bacchetta, Philippe e Banerjee, Abhijit (2004), A Corporate Balance-Sheet Approach to Currency Crises, in *Journal of Economic Theory* 119: 1, 6-30.
- Aghion, Philippe, Bacchetta, Philippe e Banerjee, Abhijit (2000), A Simple Model of Monetary Policy and Currency Crises, in *European Economic Review* 44: 4-6, 728-738.
- Allen, Mark, Rosenberg, Christoph B., Keller, Christian, Setser, Brad e Roubini, Nouriel (2002), A Balance Sheet Approach to Financial Crisis, IMF Working Paper 02 / 210, Washington, DC.
- Ambrosius, Christian, Fritz, Barbara e Stiegler, Ursula (2008), Geldsendungen von Migranten –Manna für die wirtschaftliche Entwicklung?, in *GIGA-Fokus Global* 10/2008.
- Amuedo-Dorantes, Catalina e Pozo, Susan (2004), Workers' Remittances and the Real Exchange Rate: A Paradox of Gifts, in *World Development* 32: 8, 1407-1417.
- Apaa-Okello, Jimmy e Aguyo, Francis (2006), The Cyclical Implications of Immigrant Workers' Remittances to Uganda, Working Paper 02/2007, Bank of Uganda, Kampala.
- Beck, Thorsten, Levine, Ross e Loayza, Norman (2000a), Finance and the Sources of Growth, in *Journal of Financial Economics* 58: 1-2, 261-300.
- Beck, Thorsten, Levine, Ross e Loayza, Norman (2000b), Financial Intermediation and Growth – Causality and Causes, in *Journal of Monetary Economics* 46: 1, 31-77.
- Bendixen & Associates (2005), Sending Money to Latin America: The Human Face of Remittances, estudo apresentado em Washington DC, 28 Junho 2005.

Berganza, Juan Carlos e Herrero, Alicia García (2004), What makes balance sheet effects detrimental for the country risk premium?, Banco de España Working Papers 0423, Madrid.

Buch, Claudia M., Kuckulenz, Anja e Le Manchec, Marie-Helène (2002), Worker Remittances and Capital Flows, Working Paper No. 1130, Kiel Institute for World Economics.

Bugamelli, Matteo e Paternò, Francesco (2005), Do Workers' Remittances Reduce the Probability of Current Account Reversals?, World Bank Policy Research Working Paper 3766, Washington DC.

Calvo, Guillermo, Izquierdo, Alejandro e Mejia, Luis-Fernando (2004), On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects, NBER Working Paper 10520.

Cameron, Rondo (1967), Banking in the Early Stages of Industrialization, Oxford University Press, London.

Carling, Jørgen (2004), Policy options for increasing the benefits of remittances, estudo apresentado no Workshop B9: Remittances and Development: beyond increasing incomes, 9th International Metropolis Conference, Genebra/Oslo, International Peace Research Institute (PRIO), 27 Setembro-1 Outubro 2004.

Carling, Jørgen (2005), Migrant Remittances and Development Cooperation, PRIO Report 1/2005, International Peace Research Institute, Oslo.

Castañeda, Jorge (2007), Ex Mex. From Migrants to Immigrants, The New Press, Nova Iorque.

Céspedes, Luis, Chang, Roberto e Velasco, Andres (2000), Balance Sheets and Exchange Rate Policy, NBER Working Paper No. 7840, Washington, DC.

Chami, Ralph, Fullenkamp, Connel e Jahjah, Samir (2003), Are Immigrant Remittances Flows a Source of Capital for Development?, IMF Working Papers 03/189, Washington, DC.

Cox Edwards, Alejandra e Ureta, Manuelita (2003), International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador, in Journal of Development Economics 72: 2, 429-461.

de Luna Martínez, José (2005), Workers' Remittances to Developing Countries: A Survey with Central Banks on Selected Public Policy Issues, Policy Research Working Paper 3638, Washington, DC.

de Silva Muñoz, Iliana (2007), L@Red de la Gente. Apresentação Executiva 2007. Apresentação em Power Point.

Demirgüç-Kunt, Asli, López Córdova, Ernesto, Martínez Pería, María Soledad e Woodroff, Christopher (2008), Remittances and Banking Services: Evidence from Mexico, estudo apresentado na conferência "Remittances and the Macroeconomy", 21-22 Fevereiro 2008), Federal Reserve Bank Atlanta.

Dinerstein, Marti (2003), The 'Matricula Consular' Advances Mexico's Immigration Agenda, Center for Immigration Studies, Washington, DC.

Durand, Jorge, Parrado, Emilio A. e Massey, Douglas S. (1996), Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case, in *International Migration Review* 30: 2, 423-444.

Eichengreen, Barry e Hausmann, Ricardo (2005), *Other People's Money. Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, University of Chicago Press, Chicago/Londres.

Fajnzylber, Pablo e López, Humberto J. (2007), *Close to Home – The Development Impact of Remittances in Latin America*, The World Bank, Washington, DC.

Fertziger, Irvana (2004), *Making the Link: Channeling Mexico's Remittance Receivers to Financial Services*, estudo preparado para a U.S. Agency for International Development, México, Agosto 2004.

Fitzgerald, Valpy (2006), *Financial Development and Economic Growth: A Critical View*, Background paper para o World Economic and Social Survey, 2006.

Freund, Caroline e Spatafora, Nikola (2005), *Remittances: Transaction Costs, Determinants, and Informal Flows*, World Bank Policy Research Working Paper 3704, Washington, DC.

Giuliano, Paola e Ruiz-Arranz, Marta (2006), *Remittances, Financial Development, and Growth*, IZA Discussion Paper No. 2160/ IMF Working Paper No. 05/234, Junho.

Global Commission on International Migration (GCIM) (2005), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*.

Glytsos, Nicholas (2002), *Dynamic Effects of Migrant Remittances on Growth: An Econometric Model with an Application to Mediterranean Countries*, Research Discussion Paper, No. 74, KEPE, Atenas.

Goldsmith, Raymond (1969), *Financial Structure and Development*, Yale University Press, New Haven, CT.

Görlich, Dennis, Mahmoud, Toman Omar e Trebesch, Christoph (2007), *Explaining Labour Market Inactivity in Migrant-Sending Families: Housework, Hammock, or Higher Education?*, Kiel Institute for the World Economy, Working Paper No. 1391.

Hastings, Anne H. (2006), Entry of MFIs into the Remittance Market: Opportunities and Challenges, estudo preparado para a "Global Microcredit Summit", Halifax, Nova Scotia, Canadá, 13 Novembro 2006.

Hernández-Coss, Raúl (2005), The U.S.–Mexico Remittance Corridor. Lessons on Shifting from Informal to Formal Transfer Systems, World Bank Working Paper No.47, Washington, DC.

Hill, Rodney (1992), Stages of Banking and Economic Development, in Savings and Development 16: 1, 5-21.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) (2008a), Reporte de Actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior 2007-2008, México, DF.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) (2008b): Directo a México: Programa para el envío de remesas, (Mexicanos en el Exterior), México DF, Junho 2008.

Jaramillo, María (2005), Leveraging the Impact of Remittances through Microfinance Products: Perspectives from Market Research, in Terry, Donald e Wilson, Steven (orgs.), Beyond Small Change – Making Migrant Remittances Count, Washington, DC, 133-159.

Jones, Richard C. (1998), Remittances and Inequality: A Question of Migration Stage and Geographic Scale, in Economic Geography 74: 1, 8-25.

King, Robert G. e Levine, Ross (1993), Financial Intermediation and Economic Development, in Mayer, Colin/ e Vives, Xavier (orgs.), Financial Intermediation in the Construction of Europe, Cambridge, RU, 115-189.

Koechlin, Valerie e León, Gianmarco (2006), International Remittances and Income Inequality: An Empirical Investigation, in Journal of Economy Policy Reform 10: 3, 123-144.

Levine, Ross (1997), Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda, in Journal of Economic Literature 35: 2 (Junho), 688-726.

Martínez Pería, Maria Soledad, Mascaro, Yira e Moizeszowicz, Florencia (2008), Do Remittances Affect Recipient Countries' Financial Development?, in Fainzylber, Pablo e López, J. Humberto (orgs.), Remittances and Development. Lessons from Latin America, Washington, DC, 171-215.

Mayntz, Renate (2004), Governance im modernen Staat, in Benz, Arthur (org.), Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 65-75.

McKinnon, Ronald I. (1973), Money and Capital in Economic Development, Brookings Institution, Washington, DC.

Mundaca, Gabriela (2005), Can remittances enhance economic growth? The role of financial markets development, mimeo, Universidade de Oslo.

Orozco, Manuel (2005), Migration, Money, and Markets: The New Realities for Central America, in Terry, Donald F. e Wilson, Steven R. (orgs.), *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*, 193-218.

Orozco, Manuel (2006), *International Flows of Remittances: Cost, Competition and Financial Access in Latin America and the Caribbean – Towards an Industry Scorecard, Inter-American Dialogue*, Washington, D.C.

Orozco, Manuel (2008), *Remittances and Microfinance in Latin America and the Caribbean. Steps Forward on a Long Road Ahead*, US-Aid microReport Nr. 118, Setembro 2008.

Orozco, Manuel e Fedewa, Rachel (2006), *Leveraging Efforts on Remittances*, Working Paper 24, Inter-American Development Bank, Washington DC.

Orozco, Manuel e Hamilton, Eva (2005), *Remittances and MFI Intermediation: Issues and Lessons*, Paper presented at the 2005 Financial Sector Development Conference: *New Partnerships for Innovation in Microfinance*, June 23, 2005, Frankfurt.

Procuraduría Federal del Consumidor Dirección General de Estudios sobre Consumo (Profeco) (2008), *Remesas y consumidores. Dirección General de Estudios sobre Consumo. Apresentação em Power Point*.

Procuraduría Federal del Consumidor Dirección General de Estudios sobre Consumo (Profeco) (2007), *Programa ¿Quién es quién en el envío de dinero de Estados Unidos a México? Orígen y Evolución*.

Ratha, Dilip e Shaw, William (2007), *South-South Migration and Remittances*, Development Prospects Group, The World Bank, Washington, DC.

Risse, Thomas (2008), *Regieren in "Räumen begrenzter Staatlichkeit": Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes*, in Schuppert, Gunnar Folke e Zürn, Michael (orgs.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, PVS-Sonderheft Nr. 41, 149-170.

Risse, Thomas e Lehmkuhl, Ursula (2006), *Governance in Areas of Limited Statehood: New Modes of Governance? The Research Center (SFB) 700, SFB-Governance Working Paper Series Nr. 1, Dezembro 2006, Berlim*.

Rodrik, Dani (2008), *The New Development Economics: We shall experiment, but how shall we learn?*, Working Paper 2008-0142, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, May 2008..

Sander, Cerstin (2008), *Remittance Money Transfers, Microfinance and Financial Integration: Of Credos, Cruxes, and Convictions*, in Matthäus-Maier, Ingrid e von Pischke, J.D (orgs.), *New Partnerships for Innovation in Microfinance*, Berlim/Heidelberg, 113-127.

Sayan, Serdar (2004), Guest Workers' Remittances and Output Fluctuations in Host and Home Countries, in *Emerging Markets Finance and Trade* 40: 6, 68-81.

Sayan, Serdar (2006), Business Cycles and Workers' Remittances: How Do Migrant Workers Respond to Cyclical Movements of GDP at Home?, IMF Working Paper No. 06/52, Washington, DC.

Shaw, Edward (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, Nova Iorque.

Sonderforschungsbereich 700 (eds.) (2007), *Grundbegriffe. Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1, SFB-Governance Working Paper Series Nr. 8*, DFG Sonderforschungsbereich 700, Outubro 2007, Berlim.

Stark, Oded e Bloom, David (1985), The New Economics of Labor Migration, in *AEA Papers and Proceedings*, May, 173-178.

Stiglitz, Joseph E. e Weiss, Andrew (1981), Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, in *American Economic Review*, American Economic Association 71: 3, 393-410.

Taber, Lisa (2004), Integrating the Poor into the Mainstream Financial System: The BANSEFI and SAGARPA Programs in Mexico, in The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) (org.), *Scaling up Poverty Reduction. Case Studies in Microfinance*, Washington, DC, 107-124.

The World Bank (2008), *Migration and Remittances Factbook*. Versão online.

Woodruff, Christopher e Zenteno, Rene (2001), *Remittances and Microenterprises in Mexico*, UCSD, Graduate School of International Relations and Pacific Studies Working Paper..

Yang, Dean (2003), *Salvadorans Overseas: The Foundation of a Pro-Poor Growth Strategy*, mimeo, University of Michigan.

Zarate-Hoyos, German A. (2004), Consumption and Remittances in Migrant Households: Toward a Productive Use of Remittances, in *Contemporary Economic Policy* 22: 4 Outubro, 555-565.