

A AMÉRICA LATINA NO MUNDO

Desenvolvimento
Regional e Governança
Internacional

RICARDO LAGOS

(coordenação)

Mireya Dávila

Fabíola Wüst Zibetti

(organização)

Coordenada pelo ex-presidente do Chile Ricardo Lagos, a obra *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional* reúne a contribuição de professores da Universidade de São Paulo com sólida produção científica e de jovens pesquisadores, estudantes de pós-graduação da universidade, que integram grupo de pesquisa dirigido ao longo do ano de 2013 pelo acadêmico e estadista. Desenvolvimento regional e governança internacional são os temas que embasam os artigos publicados, cuja composição virtuosa de enfoques analíticos faz deste livro uma significativa contribuição ao debate a respeito da atualidade da América Latina e de políticas voltadas ao futuro da região. A atividade de pesquisa que se reflete nesta coletânea desenvolveu-se no âmbito da Cátedra José Bonifácio, instituída pela USP para congregar pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, sob a orientação de personalidades do espaço ibero-americano, tendo correspondido a Ricardo Lagos, em razão da extraordinária trajetória pessoal e política que vem protagonizando, ocupá-la como seu primeiro titular.

ISBN 978-85-314-1455-8



9 788531 414558

A AMÉRICA LATINA NO MUNDO



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Marco Antonio Zago
Vice-reitor Vahan Agopyan



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Plínio Martins Filho

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente Rubens Ricupero
Vice-presidente Carlos Alberto Barbosa Dantas
Antonio Penteadó Mendonça
Chester Luiz Galvão Cesar
Ivan Gilberto Sandoval Falleiros
Mary Macedo de Camargo Neves Lafer
Sedi Hirano

Editora-assistente Carla Fernanda Fontana
Chefe Téc. Div. Editorial Cristiane Silvestrin



CENTRO
IBERO-AMERICANO

CENTRO IBERO-AMERICANO – CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

Comité Científico Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI)
Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)
Rudinei Toneto Junior (Fearp)
Valéria de Marco (FFLCH)
Hernan Chaimovich (IQ)

Coordenador Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari
Secretário executivo Gerson Damiani

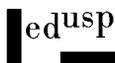
RICARDO LAGOS (COORDENAÇÃO)

A AMÉRICA LATINA
NO MUNDO **desenvolvimento regional
e governança internacional**

Organização

Mireya Dávila

Fabiola Wüst Zibetti



Copyright © 2013 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

1ª edição 2013

1ª edição, 1ª reimpressão 2014

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp (www.livrosabertos.edusp.usp.br). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Ficha Catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico
do Sistema Integrado de Bibliotecas da usp.

Lagos, Ricardo.

A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional / Ricardo Lagos (coordenação). São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

304 p.; 22 cm.

Inclui anexo.

ISBN 978-85-314-1455-8

1. Economia política – América Latina. 2. Política econômica. 3. Economia internacional. I. Rodas, João Grandino. II. Título. III. Título: Desenvolvimento regional e governança internacional.

CDD 330.98

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2014

Foi feito o depósito legal

Sumário

<i>Prefácio</i>	9
João Grandino Rodas	
<i>Apresentação da Cátedra José Bonifácio e a presença de Ricardo Lagos na Universidade de São Paulo</i>	11
Pedro Dallari	
<i>Introdução</i>	17
Ricardo Lagos ▪ Mireya Dávila ▪ Fabíola Wüst Zibetti	
Primeira Parte: Contribuições à reflexão sobre o futuro da América Latina	
América Latina después de la crisis: los desafíos del siglo XXI	25
Ricardo Lagos	
Fragmentação e integração na América do Sul	51
Alberto do Amaral Júnior	
Amazônia e cooperação internacional.....	63
Jacques Marcovitch	
Governo representativo e democracia: a experiência latino-americana em perspectiva comparada	91
Fernando Limongi	
Governar em América Latina: democracia, desarrollo y políticas públicas.....	109
Mireya Dávila	
Aportes da técnica para os padrões de vida na América Latina	127
Fabíola Wüst Zibetti	

Segunda Parte: Pensando assuntos públicos no contexto da Cátedra José Bonifácio

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Das ruas às redes virtuais: a e-democracia na América Latina..... 153
Karina Denari Gomes de Mattos

A sociedade civil na provisão de infraestrutura pública 165
André Castro Carvalho

URBANISMO E CULTURA

Experiências com habitação popular no Brasil e no Chile 181
Verônica Garcia Donoso

A paisagem da periferia da metrópole como patrimônio cultural 195
Guilherme Galuppo Borba

ECONOMIA E INTEGRAÇÃO

Aliança do Pacífico: desenvolvimento regional e governança
internacional 213
Alessandra Cavalcante de Oliveira

Lições latino-americanas para um mundo em crise:
apontamentos para a governança internacional da dívida pública 225
Gabriel Loretto Lochagin

Microcréditos na América Latina 239
Maria da Glória Ferraz de Almeida Prado

MEIO AMBIENTE, ÁGUA E ENERGIA

A água como fator de integração na América do Sul..... 251
Pilar Carolina Villar + Fernanda Mello Sant'Anna

A regulação dos intercâmbios internacionais de energia
elétrica do Brasil com países do Mercosul..... 267
Larissa Araujo Rodrigues

Automóveis elétricos na América Latina: o lítio boliviano..... 279
Javier Farago Escobar

*Anexo: Portaria de Instituição da Cátedra José Bonifácio de Estudos
Ibero-americanos 299*

Prefácio

JOÃO GRANDINO RODAS

Reitor da Universidade de São Paulo

O projeto desta coletânea nasceu na visita que o ex-presidente chileno Ricardo Lagos fez à Universidade de São Paulo (USP) em março de 2013. Naquela oportunidade, assumia ele, na qualidade de primeiro titular, a Cátedra José Bonifácio, instituída na USP para promover e disseminar, com a colaboração de lideranças sociais e políticas do Brasil e do exterior, o conhecimento sobre a realidade do mundo ibero-americano.

No encontro que mantivemos na reitoria da universidade, conversamos sobre as atividades de pesquisa que, sob sua direção, seriam desenvolvidas no âmbito da cátedra ao longo do ano, tendo o destacado acadêmico e político sugerido que o resultado desse trabalho pudesse vir a se conformar inclusive por meio da publicação de uma coletânea de artigos.

E isso de fato ocorreu. Com o apoio da Edusp, a coletânea que tenho a satisfação de apresentar registra parte da produção do programa de atividades estabelecido por Ricardo Lagos para o primeiro ano de funcionamento da cátedra, programa este que empresta sua denominação ao título da obra: *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*.

Encimada por artigo do ex-presidente e composta de textos da lavra de professores e de pesquisadores da USP que a ele se associaram ao longo de 2013, esta obra materializa de forma ágil a primeira contribuição advinda da iniciativa consubstanciada na Cátedra José Bonifácio, de características pioneiras nesta universidade e que é gerida pelo Centro Ibero-americano, núcleo de apoio à pesquisa de natureza multidisciplinar.

Em videoconferência realizada ainda em novembro de 2012, ao efetuar o convite para que Ricardo Lagos se juntasse à comunidade da USP, dele

colhi declaração de convicção sobre o relevante papel a ser desempenhado pelo Brasil em um contexto de grandes mudanças na cena global. Sua presença entre nós, em plena sintonia com a prioridade que vem sendo conferida à diretriz de internacionalização da universidade, é expressão justamente do compromisso da USP com a necessária preparação da sociedade brasileira com vistas à perspectiva delineada pelo ex-presidente.

Em nome de nossa comunidade acadêmica, só tenho a agradecer a Ricardo Lagos pelo empenho em seu período anual à frente da Cátedra José Bonifácio – de que esta coletânea de artigos é prova evidente –, manifestando o desejo de que sua relação com a Universidade de São Paulo tenha prosseguimento e continue a gerar tão significativos frutos.

Apresentação da Cátedra José Bonifácio e a presença de Ricardo Lagos na Universidade de São Paulo

PEDRO DALLARI¹

Produzida sob a coordenação do ex-presidente chileno Ricardo Lagos, esta coletânea reúne artigos elaborados no contexto das atividades desenvolvidas na Cátedra José Bonifácio em 2013, seu primeiro ano de existência, quando teve como titular justamente o notável acadêmico e estadista latino-americano.

Instituída pela Universidade de São Paulo (USP) no mesmo ano de 2013 e gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba) – núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar –, a Cátedra José Bonifácio tem por finalidade a sistematização e disseminação de conhecimento sobre a Ibero-América, estando previsto que, a cada ano, uma figura pública de relevo oriunda desse espaço geográfico venha a conduzir atividades acadêmicas relacionadas a tema de sua escolha. Isto de modo a propiciar a pesquisadores científicos a possibilidade de se beneficiarem, de forma mais intensa e prolongada, da experiência de lideranças políticas, sociais e culturais. Com essa diretriz metodológica, introduz no Brasil prática que, em outros países, já vem sendo adotada em importantes instituições de ensino e pesquisa².

1. Diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) e coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba), ambos da Universidade de São Paulo (USP).
2. A Cátedra José Bonifácio e a participação de Ricardo Lagos como seu primeiro titular foram enfocadas em artigo deste mesmo autor, cujo texto serviu de base para a elaboração desta nota introdutória. (Pedro B. A. Dallari, “Ricardo Lagos na Cátedra José Bonifácio da USP”, *Política Externa*, vol. 22, n. 1, jul. 2013).

Na sua denominação, a cátedra, criada e instalada no momento em que se celebraram os 250 anos do nascimento – em Santos, no dia 13 de junho de 1763 – do Patriarca da Independência do Brasil, homenageia esse cientista e acadêmico de vocação, homem público virtuoso, de destacada atuação na Península Ibérica e no continente americano. A personalidade de José Bonifácio de Andrada e Silva é ilustrativa, na sua abrangência, do objetivo da iniciativa efetivada com a cátedra, de agregar a experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

A escolha de Ricardo Lagos para ser o primeiro titular da Cátedra José Bonifácio se deveu não só à sua extraordinária trajetória pessoal e política, mas também à identificação dessa trajetória com os propósitos, a amplitude e a diversificação daquela que marcou o grande brasileiro que a cátedra homenageia. Um dos líderes da resistência à ditadura de Augusto Pinochet, Lagos presidiu o Chile de 2000 a 2006, após ter exercido sucessivas funções administrativas e diplomáticas nos primeiros governos que se seguiram à redemocratização. Em paralelo a esse notório comprometimento com a ação política, Ricardo Lagos foi e continua sendo uma personalidade do mundo acadêmico. Com formação em direito, economia e ciência política, dedicou-se à docência em economia na Escuela de Derecho da Universidad de Chile e foi diretor do Instituto de Economía da mesma universidade. Sendo intensa sua vida acadêmica internacional, obteve seu título de ph.D. na Duke University e, entre outras atribuições, foi professor visitante da Cátedra William R. Kenan de Estudos Latino-americanos, abrigada na University of North Carolina at Chapel Hill, e lecionou na University of California, em Berkeley. Desde 2007 é docente do Watson Institute for International Relations da Brown University. No Chile, após deixar a presidência, criou a Fundación Democracia y Desarrollo, a qual dirige atualmente.

O tema geral escolhido por Ricardo Lagos para nortear as atividades da cátedra em 2013 foi “a América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional”, exatamente o título dado a esta coletânea. Após tal definição, no início do mesmo ano foi aberta aos alunos dos programas de pós-graduação da USP a possibilidade de integrar o

grupo de pesquisa estruturado no âmbito da cátedra. Foram selecionados 55 pesquisadores, de vinte programas distintos, com trabalhos que guardam relação com a temática da cátedra e cujas atividades conjuntas, que vêm sendo desenvolvidas sob a coordenação de Lagos, contam ainda com a orientação de duas pesquisadoras a ele vinculadas, ambas em regime de pós-doutorado no Centro Ibero-americano e no Instituto de Relações Internacionais da USP: a professora Mireya Dávila, da Universidad de Chile, e a professora Fabíola Wüst Zibetti, anteriormente associada à Universidade Federal de Santa Catarina.

Em sua primeira estadia em São Paulo, no mês de março, o ex-presidente chileno reuniu-se com os integrantes de seu grupo de pesquisa e proferiu na USP três grandes conferências abertas ao público. Na cerimônia de instalação da Cátedra José Bonifácio e de sua posse como primeiro titular, Ricardo Lagos expôs na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade as linhas gerais de sua visão sobre a atualidade da América Latina, tendo também apresentado as diretrizes de seu trabalho na USP. Nessa mesma ocasião, dado o contexto de início do funcionamento da cátedra, a professora de história Miriam Dolnikoff discorreu sobre José Bonifácio, enfocando sua dupla condição de cientista e homem público. Na Faculdade de Direito, Lagos versou sobre o tema “América Latina: instituições, democracia e desenvolvimento”, e, no Instituto de Relações Internacionais, tratou do tema “América Latina: desenvolvimento econômico e desafios para a globalização”. Revisada por seu autor no mês de julho subsequente, a transcrição desta última conferência foi reproduzida na forma de artigo na revista *Política Externa*, sob o título “A América Latina que Queremos”³. Ainda no curso dessa estadia inicial, em programação sintonizada com sua destacada dimensão política, Ricardo Lagos manteve encontros com os ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva e com o ex-chanceler Celso Lafer, tendo ainda sido recebido na sede da Prefeitura de São Paulo pelo prefeito Fernando Haddad.

Ao longo de 2013, Ricardo Lagos manteve uma rotina de teleconferências destinadas ao seu grupo de pesquisadores, sendo estipulado seu

3. Ricardo Lagos, “A América Latina que Queremos”, *Política Externa*, vol. 22, n. 1, jul. 2013.

retorno a São Paulo para uma rodada final de atividades presenciais. Operadas pelas duas pós-doutorandas que o assessoraram, ferramentas de comunicação a distância foram utilizadas para viabilizar a integração dos pesquisadores de forma contínua. Ao reunir artigos de autoria de Ricardo Lagos, de professores da USP que com ele têm interagido nas atividades da cátedra e de integrantes do grupo de pesquisa – todos voltados a tratar de aspectos relacionados à inserção da América Latina no mundo globalizado, tema geral da cátedra em 2013 –, esta coletânea registra os primeiros resultados do trabalho que vem sendo desenvolvido. Porém, para além da materialização em uma publicação, o resultado dessa dinâmica de relacionamento entre Ricardo Lagos e a comunidade da USP certamente se refletirá no aprimoramento da produção acadêmica de todos os participantes desse projeto inovador.

No âmbito da universidade, a Cátedra José Bonifácio não se constitui em programa autônomo de ensino e pesquisa. Do ponto de vista funcional, atua de modo transversal, fornecendo subsídios a pesquisadores matriculados em diferentes programas de pós-graduação já instituídos no seio das faculdades, institutos e demais unidades que perfazem a estrutura universitária, bem como à comunidade acadêmica de forma geral, visto que parte dos eventos que promove é aberta ao público. Seu propósito é apoiar a atividade de pesquisa, em sintonia com o objetivo do órgão que a abriga, Ciba, criado por um grupo de professores de diferentes áreas, sob a liderança do pró-reitor de Pesquisa Marco Antonio Zago, para incentivar o relacionamento da universidade com instituições e especialistas de diversos campos do conhecimento da Ibero-América⁴. O Ciba integra a estrutura de núcleos da Pró-Reitoria de Pesquisa e está vinculado admi-

4. O Centro Ibero-americano (Ciba) é dirigido por comitê científico integrado pelos professores da USP que lhe deram origem: Hernan Chaimovich, do Instituto de Química; Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas e do Instituto de Relações Internacionais; Valéria de Marco, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; Rudinei Toneto Junior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto; e Pedro Dallari (coordenador), do Instituto de Relações Internacionais e da Faculdade de Direito. A secretaria do Ciba está a cargo de Gerson Damiani, aluno de pós-graduação do programa de doutorado do Instituto de Relações Internacionais.

nistrativamente ao Instituto de Relações Internacionais. Para viabilização do projeto consubstanciado na cátedra, além do respaldo desses dois órgãos da USP, o centro contou com o engajamento decisivo do reitor João Grandino Rodas, que se empenhou pessoalmente na efetivação do convite a Ricardo Lagos, verificando-se também relevante contribuição por parte do Banco Santander, no apoio financeiro ao projeto, e da Edusp, responsável pela publicação desta coletânea.

Além da gestão da Cátedra José Bonifácio, o Ciba se dedica a outras atividades correspondentes à sua finalidade, mantendo intensa vinculação com a Secretaria-geral Ibero-americana (Segib), organização internacional sediada em Madri, cujo secretário-geral, Enrique Iglesias, foi o conferencista da cerimônia de instalação do núcleo, em agosto de 2011. No plano desse relacionamento, o centro assegurou a participação da universidade em eventos promovidos pela Segib para a preparação de reuniões da Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo – realizados em 2011 no Paraguai, em 2012 na Espanha, e em 2013 no Panamá –, bem como promoveu a repercussão dessas reuniões e das respectivas agendas na universidade.

A presença de Ricardo Lagos à frente da Cátedra José Bonifácio ilustra o processo de internacionalização da USP, voltado, de um lado, ao incremento de sua integração internacional e, de outro, à incorporação de práticas acadêmicas mundialmente consagradas e disseminadas em instituições de excelência. Tal perspectiva, que também se vem disseminando por outras universidades brasileiras, é favorecida, indiscutivelmente, pela maior relevância adquirida pelo Brasil no plano global – aspecto ressaltado por Lagos ao justificar sua aceitação ao convite a ele formulado. Nesse cenário, em função da convicção da comunidade acadêmica, mas também por força da demanda social que incide sobre as instituições universitárias, a exigir a elevação de seus padrões de qualidade, iniciativas como a de trazer Ricardo Lagos à USP seguramente vão se multiplicar nos próximos anos, em evidente benefício da própria comunidade acadêmica e da sociedade brasileira como um todo.

Introdução

RICARDO LAGOS • MIREYA DÁVILA • FABÍOLA WÜST ZIBETTI

A universidade é um ambiente privilegiado para a reflexão a longo prazo. Por definição, deve ser um espaço de diálogo, debate, tolerância e intercâmbio de ideias a respeito do passado, do presente e do futuro. A Cátedra José Bonifácio, organizada pelo Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo e dirigida pelo professor e ex-presidente do Chile Ricardo Lagos, demonstra precisamente essa característica.

Conforme assinalado pelo professor Pedro Dallari, o centro nos convidou a pensar sobre a Ibero-América, sob a perspectiva de políticas relacionadas aos temas do desenvolvimento e da governança internacional. A figura de José Bonifácio estimula essa reflexão por seu relevante aporte à política e à ciência na região.

Com o título *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*, equivalente ao tema atribuído à cátedra em 2013, esta obra reúne a reflexão de professores da Universidade de São Paulo com longa trajetória acadêmica e de jovens pesquisadores, estudantes de pós-graduação, sobre o futuro da região, analisando assuntos relacionados às temáticas que norteiam a cátedra. Sem dúvida, a composição virtuosa de enfoques analíticos faz deste livro uma significativa contribuição para o debate sobre a América Latina na atualidade.

Os países latino-americanos enfrentam hoje um momento de inflexão histórica, havendo um conjunto de fatores que se conjugam: crescimento econômico sustentado; capacidade de suportar com relativa facilidade a última crise financeira mundial; sistemas democráticos instalados; cidadania participativa; novos setores sociais conscientes de seus direitos e necessidades. No entanto, apesar da perspectiva de desenvolvimento,

persistem problemas que precisam ser abordados, como a desigualdade social e econômica entre os países e dentro deles.

Ademais, a globalização, como processo histórico de longo prazo, exige que os países e governos da região contribuam para o aprofundamento de um sistema de governança internacional que potencialize a convivência e a cooperação de todos, em um mundo cada vez mais conectado e cujo meio ambiente temos o desafio de preservar.

Esses temas desafiadores marcam os diversos artigos que compõem esta obra, a qual se estrutura em duas partes. Na primeira, o pensamento do diretor da cátedra, Ricardo Lagos, e de professores da Universidade de São Paulo que contribuíram com suas perspectivas analíticas. A segunda parte contempla as contribuições de estudantes de pós-graduação da universidade, integrantes do grupo de pesquisa da cátedra.

No primeiro capítulo, intitulado “América Latina después de la Crisis: Los Desafíos del Siglo XXI”, o ex-presidente Ricardo Lagos apresenta uma visão geral a respeito da região. Aborda a necessidade de encarar a América Latina como uma região que enfrenta um novo ciclo, cujos desafios econômicos, sociais e políticos implicam trabalhar por uma melhor integração regional e pelo fortalecimento do diálogo interamericano, com a finalidade de ter uma só voz no mundo globalizado de hoje.

Na continuidade, o professor Alberto do Amaral Júnior aborda o cenário de fragmentação que predomina na América do Sul. O autor propõe a realização de acordos relacionados aos problemas comuns dos países sul-americanos – o que ele denomina de microfunção do direito internacional –, como uma fase prévia à criação de instituições sofisticadas ou excessivamente ambiciosas de integração regional.

O professor Jacques Marcovitch, no capítulo denominado “Amazônia e Cooperação Internacional”, examina as debilidades do projeto Fundo Amazônia, criado pelo governo brasileiro em 2008, propondo sua reorientação. O autor recomenda uma atuação na Amazônia que, entre outros aspectos, considere uma forma de ação coletiva vinculada aos desafios estratégicos da América Latina.

Na sequência, o professor Fernando Limongi realiza uma análise sobre a relação entre desenvolvimento econômico e os regimes políticos na América

Latina. O ensaio assume a forma de uma revisão comentada da literatura, em perspectiva comparada, relativa à experiência latino-americana de governo representativo e democracia. Ele tem como propósito identificar as limitações do campo das pesquisas sobre a experiência política da região. A esse respeito, realiza contribuições apontando linhas possíveis para uma reorientação dos trabalhos sobre o assunto. Subsidiariamente, o autor demonstra como o pensamento acerca da viabilidade de uma ordem democrática na América Latina se associa à política externa norte-americana.

A professora Mireya Dávila, no quinto capítulo, realiza uma discussão que relaciona modelos de desenvolvimento, democracia e políticas públicas. Discorre sobre a necessidade de associar esses conceitos e sobre a importância, tanto teórica como prática, da definição de políticas adequadas para a abordagem dos temas públicos referentes à América Latina. Introduz, ainda, uma breve análise da literatura sobre políticas públicas de acordo com o modelo de desenvolvimento difundido pelos organismos internacionais na região.

O capítulo de encerramento da primeira parte é de autoria da professora Fabíola Wüst Zibetti, que enfatiza os aportes da técnica para elevar os padrões de vida na América Latina. Nesse ensaio, a autora destaca a importância da cooperação nas áreas de ciência, tecnologia e inovação associada à padronização técnica regional como alternativa para promover a convergência entre o progresso técnico e o desenvolvimento latino-americano.

Na segunda parte da obra, que se subdivide em quatro seções organizadas de forma temática, encontram-se as contribuições de estudantes de pós-graduação da Universidade de São Paulo que integram o grupo de pesquisa da cátedra.

A seção destinada a assuntos relacionados à democracia e à participação compõe-se de dois capítulos. O sétimo capítulo, denominado “Das Ruas às Redes Virtuais: A e-Democracia na América Latina”, de Karina Denari Gomes de Mattos, aborda a relação entre democracia, participação e meios digitais. Ao analisar a chamada “democracia digital”, ou “e-democracia”, a autora apresenta um estudo do caso de orçamento participativo no Brasil, demonstrando que há iniciativas positivas referentes à democracia participativa na América Latina. No oitavo capítulo, André Castro

Carvalho avalia a atuação direta da sociedade civil no fornecimento de infraestrutura pública. Com base em experiências dos Estados Unidos, de países europeus e de outras regiões do mundo, o autor busca demonstrar a importância da participação da sociedade civil para o fortalecimento da infraestrutura em países latino-americanos.

Urbanismo e cultura são tópicos que marcam a seção seguinte, composta de dois capítulos. Verônica Garcia Donoso, no nono capítulo, trata das experiências de habitação social no Brasil e no Chile, assinalando seus êxitos e as oportunidades de avanço das políticas habitacionais nesses países. No décimo capítulo, Guilherme Galuppo Borba examina a paisagem da periferia das metrópoles como patrimônio cultural, apresentando medidas para a valorização da paisagem urbana, entre as quais a proposta de elaboração de uma pedagogia patrimonial.

Economia e integração pautam a seção posterior, que se organiza em três capítulos. Alessandra Cavalcante de Oliveira, no décimo primeiro capítulo, estuda as implicações da consolidação da Aliança do Pacífico no desenvolvimento econômico e social dos países-membros e no poder de influência latino-americano na governança internacional. Na sequência, Gabriel Loretto Lochagin avalia as lições provenientes da experiência latino-americana em um mundo em crise, particularmente em relação à governança internacional da dívida pública. No décimo terceiro capítulo, Maria da Glória Ferraz de Almeida Prado dedica-se à análise dos microcréditos na América Latina como uma forma de democratização do crédito. A autora enfatiza o papel dos arranjos privados e das parcerias público-privadas para a implementação de políticas de microcréditos de caráter regional.

A última seção aborda, em três capítulos, assuntos relativos ao meio ambiente, à água e à energia. Pilar Carolina Villar e Fernanda Mello Sant'Anna demonstram a importância de analisar o tema referente à água como fator de integração na América do Sul, especialmente no que concerne aos países que possuem bacias compartilhadas. Três casos ilustram o estudo: as bacias Amazônica e do Prata e o aquífero Guarani. A energia recebe a atenção de Larissa Araujo Rodrigues, no capítulo quinze. A autora examina a regulação dos intercâmbios internacionais de energia elétrica entre o Brasil e outros países do Mercosul, com o propósito de identificar os entraves à integração

energética. No capítulo final dessa seção, Javier Farago Escobar também confere destaque ao tema da energia. Em seu artigo, o autor examina o potencial de desenvolvimento de automóveis elétricos na América Latina, dependendo de uma fonte de energia proveniente de um metal que existe em abundância na região, principalmente na Bolívia: o lítio.

A inestimável contribuição dos autores para a composição desta obra recebe nossos agradecimentos, que são estendidos aos demais estudantes do grupo de pesquisa ligado à Cátedra José Bonifácio, os quais integraram o debate sobre as temáticas que embasam este trabalho coletivo por meio de sua participação nas demais atividades da cátedra: Andre Wongtschowski, Bianca Tonelli, Cilene Ribeiro Cardoso, Daniela Portella Sampaio, Eliel Waldvogel Cardoso, Fabio Gomes dos Santos, Fábio Palacio de Azevedo, Fabrício Henricco Chagas Bastos, Ícaro Vilaça Nunesmaia Cerqueira, Ivone dos Santos Portilho, Jäder Vanderlei Muniz de Souza, José Alex R. Soares, Jovany Uribe Ocampo, Luiz Henrique de Oliveira, Luiz Maria Brandão Estancione, Manuela Ferreira de Almeida, Maria da Graça Ferraz de Almeida Prado, Maria Fernanda Degan Bocafoli, Mariana Chaimovich, Mauricy de Oliveira Marcondes, Mauro Kiithi Arima Júnior, Mónica Elizabeth Mejía Escalante, Naraisa M. E. Coluna, Odesildo Olímpio de Macedo, Patrícia Andréa Sulzbach, Paulo Massi Dallari, Ronaldo Gomes Carmona, Rubens Diniz Tavares, Vinicius Oliveira da Silva, Willian Fernando Domingues Vilela.

Agradecemos ao Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo pelo convite para participar dessa primeira edição da Cátedra José Bonifácio, e especialmente a Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, professor titular do Instituto de Relações Internacionais da USP e coordenador do Centro Ibero-americano, por ser o gestor dessa tão interessante iniciativa. Também a Gerson Damiani, secretário executivo do Centro Ibero-americano, pelo apoio à realização das atividades da cátedra.

Adicionalmente, agradecemos à Edusp, responsável pela publicação desta coletânea.

Finalmente, agradecemos à Universidade de São Paulo, representada pelo reitor, professor João Grandino Rodas, e pelo pró-reitor de Pesquisa, professor Marco Antonio Zago.

primeira parte

Contribuições à reflexão sobre
o futuro da América Latina

América Latina después de la crisis: los desafíos del siglo XXI

RICARDO LAGOS

Introducción

La Cátedra José Bonifacio invita a reflexionar sobre nuestra región, en qué se está y cuáles son los desafíos del futuro. Si se analiza la región, se observa que las economías resistieron bien a la última crisis económica y financiera que afectó al mundo, que hay democracia y mayor bienestar general.

Lo anterior es posible porque las duras experiencias del pasado han servido para implementar reformas que mejoran la capacidad de los países para tener desarrollo económico y democracia. De las crisis económicas, políticas y sociales que enfrentó la región en las últimas décadas del siglo pasado, se aprendió un conjunto de lecciones que han permitido salir adelante. En materia política, las experiencias autoritarias enseñaron a anhelar, luchar por y valorar la democracia. Esa democracia es la que permite que hoy los ciudadanos en Chile y Brasil protesten en las calles demandando más participación y oportunidades.

Las crisis económicas enseñaron la importancia de tener sistemas financieros regulados, políticas macro y microeconómicas responsables. Ese aprendizaje ha servido para que en Chile se estableciera la política de superávit estructural, que permite enfrentar en una mejor manera los ciclos económicos; ahorrar en tiempos de bonanza y gastar cuando el ciclo económico está a la baja.

En lo político se ha valorado la necesidad de combinar la libertad necesaria con el imperativo de que el bienestar material y cultural llegue a todos. La democracia permite reemplazar un mal gobierno a través del voto. Se aprendió también la responsabilidad que significa gobernar. Las promesas que se hacen a los ciudadanos deben cumplirse y las políticas deben tener criterios de calidad y eficiencia para que sean legítimas.

Es a partir de esa realidad que surgen las preguntas, ¿Por qué América Latina puede hablar de los desafíos que tenemos después de la crisis? ¿Qué fortalezas tienen los países que enfrentan un nuevo siglo en que el desarrollo de las tecnologías ha ido diluyendo nuestro anclaje a la geografía? El argumento de este capítulo es que América Latina terminó un ciclo y ahora comienza otro.

El ciclo que termina estuvo basado en la necesidad de generar crecimiento económico para poder, a través de políticas sociales, disminuir la pobreza. El énfasis era aumentar el PIB per cápita y tener buenas políticas sociales. En ese nuevo ciclo ya no es suficiente crecer y disminuir la pobreza, también es necesario generar políticas para tener una sociedad más igualitaria. Disminuir la desigualdad y responder a las demandas de nuevos grupos sociales que mejoran sus ingresos, las clases medias, hace que el Estado cuente con más recursos y con políticas adecuadas para esos desafíos. Hoy la idea es que una mejor distribución del ingreso es la que asegura mejores indicadores sociales. En política, la atención estaba en consolidar la democracia representativa, con sus instituciones y procesos. En ese nuevo ciclo el impacto de las tecnologías de la información en la democracia todavía no se logra dimensionar. La ciudadanía demanda que la democracia sea realmente representativa y mayores niveles de participación. Es el nuevo poder del representado.

Consecuente con lo anterior, el desafío hoy es avanzar para lograr un buen desarrollo. Se define *buen desarrollo* como uno inclusivo, justo, democrático y que combine virtuosamente el crecimiento económico y el respeto al ambiente.

Desafíos políticos

El primer desafío es político. En el ciclo anterior la democracia era representativa. En ese nuevo ciclo la democracia debe ser, además, participativa. La participación a partir de las reglas que establecen el juego democrático permite canalizar los conflictos que necesariamente surgen en la sociedad.

La democracia sigue siendo el mejor sistema de convivencia social pues garantiza que las reglas son iguales para todos. El principio de la igualdad se traduce en la igualdad del voto y en la protección del estado de derecho de esta igualdad jurídica. La democracia contemporánea sigue siendo imperfecta, sigue funcionando en sociedades desiguales, pero al menos garantiza esa igualdad a la hora de manifestar las preferencias. La democracia contemporánea es como nunca antes en la historia, inclusiva e universal. Y debe entonces entenderse como un proceso, el que tiene por lógica ir cambiando para adaptarse a los nuevos momentos de la historia.

En América Latina la democracia se ha convertido en el régimen político predominante en términos históricos y en cuanto al ideal normativo al que se aspira. Los procesos de transición y sobre todo de manutención de los regímenes democráticos después de las experiencias dictatoriales han debilitado la visión pesimista que se tenía respecto a la fragilidad de esas democracias luego de las experiencias dictatoriales. Ahora, la legitimidad de esos regímenes se han tensionado por la desafección ciudadana hacia ese sistema de convivencia política, hacia los partidos, hacia la política, entre otras cosas debido a la percepción de la escasa participación que tienen nuestros sistemas democráticos.

Una de las explicaciones para esa insatisfacción puede encontrarse en lo señalado por Przeworski¹ respecto a las expectativas que crean con ese sistema y su evidente tensión con la realidad, que es imperfecta. Esas expectativas se vinculan, según el autor, a la incapacidad de la democracia para generar igualdad económica, para hacer sentir a la gente que su participación es efectiva y para asegurar que los gobiernos hagan aquello para lo que son mandados. La encuesta Latin American Public Opinion Poll (Lapop), de 2010, señala que lo que más afecta la valoración de la democracia en nuestra región es la percepción sobre desempeño económico del gobierno de turno².

Esa sensación de una democracia que no alcanza a todos es la que nos enfrenta a las protestas que hoy vemos en Europa y en América Latina,

1. Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self Government*, New York, Cambridge University Press, 2010.
2. Esa encuesta es realizada a nivel regional por la Vanderbilt University, Estados Unidos.

en Chile y en Brasil y, yendo un poco más lejos, en el mundo árabe. Esas protestas no son más que las consecuencias de esa sensación de insatisfacción pues los ciudadanos exigen que el principio de representación sea realmente efectivo. La ciudadanía demanda más a los partidos, a los gobiernos, a sus representantes.

La democracia como se conoce hoy es un fenómeno político y social reciente en la historia de la humanidad que no tiene más de doscientos años. La democracia contemporánea es diferente a la democracia de la Grecia de Pericles. La democracia contemporánea comienza a gestarse con la divulgación del conocimiento de los temas de interés público que supuso la invención de la imprenta, una vez que su utilización sobrepasó a la de difusión religiosa. Ese fenómeno fue particularmente evidente en el siglo XVIII en Francia y Alemania, cuando en 1610 y 1630, respectivamente, aparecieron los primeros periódicos. Esto hizo que pensadores como Rousseau, Montesquieu y Voltaire, entre otros, plantearan la idea de democracia como una forma de gobierno. Sin duda que esa revolución consideraba solo a quienes sabían leer y escribir, pero lo concreto es que, después de muchos años, lo que siglos antes comenzó como una verdadera revolución de la información es hoy considerado un requisito mínimo para una democracia en serio. Como consecuencia, esos requisitos mínimos comenzaron a expandirse a quienes no sabían leer ni escribir, a las mujeres y a las distintas etnias. Hoy la revolución en la tecnología de la comunicación plantea el nuevo desafío de aumentar la participación, pues el mundo virtual amplía la voz de millones de personas e independiza de la geografía la capacidad de emitir una opinión. Es una nueva forma de ver la democracia griega de Pericles. Todos emiten y todos reciben las opiniones de unos y otros.

Es posible plantear que, si bien la democracia son reglas del juego de competencia política en constante transformación, no por eso debemos dejar de señalar un conjunto de condiciones que tiene que tener toda democracia. Es muy importante lo que Dahl³ argumenta en su lógica de la poliarquía. Un gobierno de muchos en que esos muchos, para poder ser escuchados,

3. Robert Dahl, *Poliarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971 (edición brasileña: São Paulo, Edusp, 2012).

tienen que tener libertad de expresión, libertad para formar organizaciones, partidos políticos, sindicatos, juntas de vecinos, asociaciones de campesinos, derecho de los líderes políticos para competir por los votos, distintas alternativas de información para que los ciudadanos estén bien informados, elecciones serias, justas y competitivas e instituciones que hagan posible que las decisiones de los ciudadanos sean escuchadas por los gobiernos.

Si se considera lo argumentado por Rawls⁴ y su teoría de la justicia, se puede agregar dos requisitos adicionales. En primer lugar, un principio de libertad, el cual sostiene que en una institución (sociedad) toda persona tiene el mismo derecho a la máxima libertad que sea compatible con la igual libertad de todos. En segundo lugar, un principio de igual acceso, el que significa que todos los miembros de una sociedad o institución deben tener la misma posibilidad de acceder a ciertas condiciones. En una sociedad, señala Rawls, la desigualdad es arbitraria. Sin embargo, esa desigualdad es solo aceptada en la medida que las ventajas de los más afortunados promuevan el bienestar de los menos afortunados. Lo que Rawls aquí nos indica es que una sociedad no es justa porque todos seamos iguales, sino que es justa cuando quienes están mejor no lo están a expensas de quienes tienen menos y además, promueven el bienestar de los menos favorecidos. En esa lógica, no hay espacio para que quienes son pobres, lo sean solo porque hay otros más ricos. Si así fuera, efectivamente la sociedad sería injusta. A lo señalado por Rawls es necesario agregar otro principio que el que no debe haber personas pobres, o sea el que tiene menos tiene que tener ciertas condiciones mínimas que le aseguren su dignidad como ser humano.

Hoy en día en nuestra región no se discute la deseabilidad de la democracia como sistema de gobierno. Sin embargo, el problema surge a partir de cómo ésta se perfecciona, cómo a partir de una base mínima de acuerdos se alcanzan mayores y mejores niveles de democracia. Y es sin duda que en ese punto debemos cuestionarnos como sociedad respecto al rol que juega la equidad, por cuanto la democracia que queremos es aquella en que todos los ciudadanos gocen de los mismos derechos. La democracia sin igualdad legal es una democracia solo aparente. Como señala

4. John Rawls, *A Theory of Political Justice*, Harvard, Harvard University Press, 1971.

O'Donnell⁵, la democracia implica un conjunto de derechos establecidos a través del sistema legal.

En ese punto es interesante plantear la relación entre democracia y desarrollo. Intelectuales, ya sea desde la economía, la sociología o la ciencia política, se han preguntado cómo es la relación entre desarrollo político y económico. Hirschman⁶ argumenta que la literatura ha planteado tres tipos de relaciones: una en que ambos van juntos; otra de exclusión mutua; y una tercera de secuencia en el tiempo. El autor plantea que la conexión es intermitente, que en algunas ocasiones son interdependientes y, en otras, autónomas. Sin embargo, en algunos momentos de la historia, una oleada de reformas políticas (por ejemplo, la Revolución Francesa) ha producido, posteriormente, desarrollo económico. Eso se debe a que las reformas generan, en un primer momento, la reacción de los dueños de los recursos, pero, en la medida que se dan cuenta que esas reformas no causan los temidos efectos esperados, viene un período de desarrollo económico. De alguna forma, el desarrollo político produce el desarrollo económico, aunque no es posible establecerlo como un modelo ni menos como una ley. Siguiendo lo anterior, surge la pregunta sobre cómo, en ese nuevo ciclo que enfrenta la región, podemos avanzar en “probar” lo señalado por Hirschman en el sentido que reformas políticas que mejoren la participación sirvan como soporte para el desarrollo económico.

Surge entonces una segunda pregunta: ¿es nuestra democracia capaz de dar respuestas a las demandas de los ciudadanos por mayor participación? ¿Existen instituciones que permitan escuchar y transformar esas demandas en políticas públicas concretas? Una opción válida es plantear nuevas instituciones que concreten esa demanda por participación y en las cuales la democracia sea también como un sistema que *deliver*, en el sentido que los gobiernos entregan, a través de políticas públicas, ciertos bienes y servicios que los ciudadanos solicitan.

5. Guillermo O'Donnell, *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*, Notre Dame, University of Indiana Press, 2007.

6. Alberto Hirschman, “La Conexión Intermitente entre el Progreso Político y el Económico”, *Estudios Públicos*, n. 56, pp. 5-14, 1994.

El desarrollo de las tecnologías de la información facilita lo anterior. Se habla de la tecnología en sus inicios con la imprenta, pero hoy se habla de la tecnología y se piensa en Facebook y Twitter. Hoy la tecnología permite a las personas informarse y expresarse de manera instantánea. Entonces, la pregunta es si es posible crear instituciones a partir de esas nuevas tecnologías y cuáles son éstas. Cuánto de la democracia va a seguir siendo representativa y cuánta va a ser participativa. En consecuencia, se debería también reflexionar sobre qué se les enseña a las personas para que sean buenos ciudadanos en términos de exigir derechos pero también tener deberes.

Es preciso recordar que esa relación entre democracia y política no debe obviar los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*). Es necesario dejar atrás las decisiones de los gobernantes en palacios de anchos muros que impedían escuchar al pueblo. Ahora la ciudadanía exige a los políticos transparentar sus decisiones. En esa lógica, los partidos políticos siguen jugando un rol esencial en la democracia, pues siguen siendo quienes agregan las preferencias en un contexto amplio, pero deben preguntarse cuan democráticos e inclusivos son.

El principal desafío político es la necesidad de resolver la tensión entre representación y participación. Nace la interrogante respecto a cómo incorporar nuevos instrumentos de participación en un contexto en que la tecnología permite más comunicación y de manera más instantánea. Desde el punto de vista de la ciudadanía, los diferentes mecanismos de la democracia directa permiten expresar de manera más constante las opciones de los ciudadanos. Es posible incorporar tipos de plebiscito y espacios de participación y rendición de cuentas en ciertas áreas de políticas públicas.

Desafíos económicos

El segundo desafío es lograr un *buen desarrollo*. Esso es posible porque, como se señaló, la región ha consolidado una condición de crecimiento económico y disminución de la pobreza. Salvo el 2009 (año en que los efectos de la crisis del 2008 se hicieron sentir), América Latina ha venido creciendo de manera sostenida y se espera lo mismo para los próximos

años⁷. En las pasadas décadas las economías emergentes han enfrentado dos procesos, el de la integración financiera con el resto del mundo (haciéndolas potencialmente más vulnerables a *shocks* externos) y, al mismo tiempo, un mejor manejo de las políticas macroeconómicas. La evidencia sostiene que, a pesar de lo anterior, las economías de esos países se han hecho menos vulnerables⁸.

El crecimiento económico en la región

En la primera década del siglo XXI la mayoría de los países de la región ha crecido. Se espera que el promedio de América Latina sea de 3%, en 2013, y de un 4,2% en 2014. Esas cifras superan el promedio de la economía mundial, que alcanzará un 2,3% en 2013 y un 3,1% en 2014⁹. Como señala la Comisión Económica para América Latina (Cepal), los países en desarrollo han liderado el crecimiento mundial debido a la crisis recesiva que ha afectado a los países del euro.

Un análisis de la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OECD) que clasifica los diferentes países del mundo a partir de la velocidad de crecimiento económico en dos décadas (en los años 1990 y en la primera década del siglo XXI) sostiene que existen cuatro velocidades de crecimiento en el mundo. Eso permite tener una mirada optimista respecto a la región.

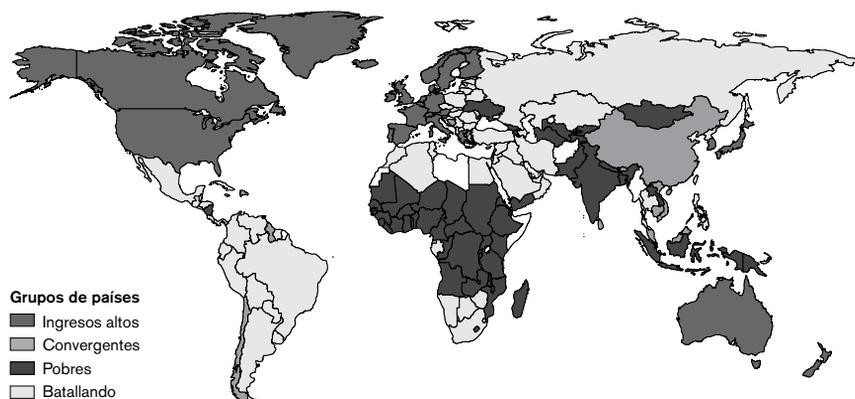
Como se observa en la figura 1, en los años 1990, en la primera velocidad estaban los países de altos ingresos, que incluían Canadá, Estados Unidos, los países europeos, Australia, Nueva Zelandia, Japón, entre otros. Estaba, además, la categoría de los países convergentes, que eran aquellos que habían crecido más del doble que los países de altos ingresos, y que a la larga llegarían a converger con los primeros. En la década de 1990 en ese grupo se encontraban China y algunos países de Asia y de América Latina (solo Trinidad y Tobago y Chile). Una tercera categoría eran los

7. *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, [s.l.], OECD/ONU, 2013.

8. Gustavo Adler y Camilo E. Tovar, *Riding Global Financial Waves: The Economic Impact of Global Financial Shocks on Emerging Market Economics*, [s.l.], FMI, 2012 (IMF Working Paper, WP 12/188).

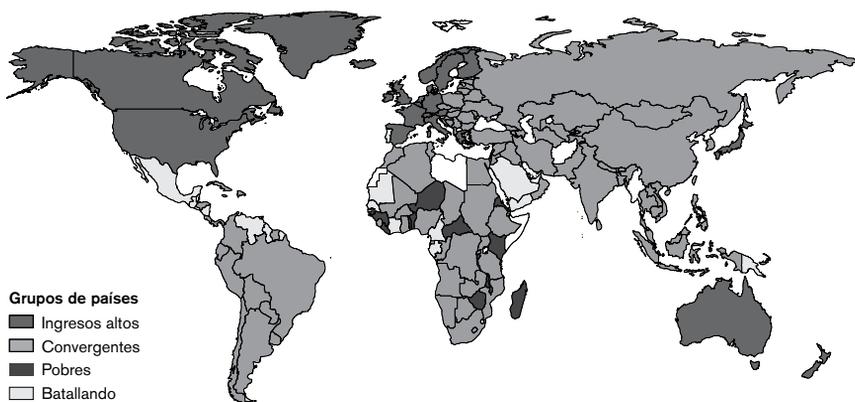
9. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Tres Décadas de Crecimiento Desigual e Inestable*, Santiago, Cepal/ONU, 2013.

FIGURA 1: Las cuatro velocidades del mundo en la década de 1990



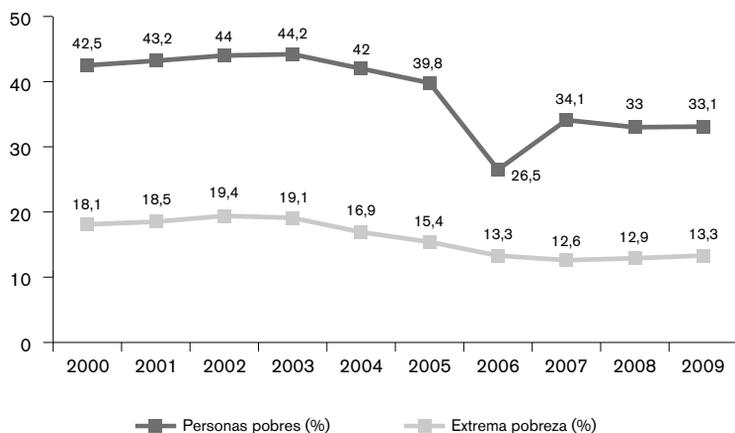
Fuente: *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, [s.l.], OECD, 2010.

FIGURA 2: Las cuatro velocidades del mundo en la década del 2000



Fuente: *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, [s.l.], OECD, 2010.

GRÁFICO 1: *Personas pobres y extrema pobreza en América Latina (2000-2009)*



Fuente: Cepal/ONU.

países que luchaban (*struggling*) por desarrollarse económicamente con un crecimiento mayor que los ricos, pero no lograban doblar el crecimiento, como los convergentes. En ese grupo estaban prácticamente todos los países de América del Sur y México. Se incluía, además, Rusia, buena parte del norte africano y Sudáfrica. Por último, estaba el mundo trágico de la categoría de los países pobres. India crecía menos que los países de la OECDE, África, entre otros. Si miramos una década después, se observa que la mayoría de los países de América Latina, salvo México y Venezuela, son ahora convergentes (figura 2).

El crecimiento económico ayuda a que las personas tengan una mejor calidad de vida y la pobreza disminuya. Durante el siglo xx, nuestro paradigma era el lograr el crecimiento económico para poder disminuir la pobreza. El crecimiento económico y las políticas sociales impactaron positivamente en la reducción de la pobreza y de la extrema pobreza. Como se observa en el gráfico 1, entre el 2000 y el 2009, el promedio de pobreza en América Latina disminuyó de un 42,5% a un 33,1% y la extrema pobreza de un 18,1% a un 13,3%.

De la tabla 1 se desprende que el PIB per cápita continuará creciendo en los países de la región. Según cálculos de la OECDE, en el 2030 el 80% de la

Tabla 1: PIB per cápita en países seleccionados de América Latina (estimación)

País	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	17 660	18 112	18 709	19 521	20 230	21 088	21 940	22 820
Brasil	11 666	11 875	12 340	12 994	13 698	14 474	15 302	16 174
Chile	17 309	18 419	19 474	20 598	21 790	23 091	24 485	25 957
Colombia	10 314	10 791	11 284	11 886	12 520	13 198	13 923	14 683
México	14 616	15 311	15 931	16 634	17 364	18 130	18 941	19 783
Perú	10 062	10 720	11 403	12 156	12 945	13 793	14 709	15 683
Uruguay	15 112	15 910	16 728	17 681	18 698	19 782	20 942	22 163
Venezuela	12 868	13 615	13 633	13 997	14 380	14 806	15 264	15 742

Fuente: *World Economic Outlook Database*, [s.l.], FMI, 2013.

clase media vivirá en países en desarrollo¹⁰. Eso implica un desafío no menor para el Estado y el diseño de políticas que respondan a las demandas de vastos sectores de la población con mayor educación y mayor poder adquisitivo. Se hace necesario enfrentar ese nuevo desafío para el Estado y los gobiernos.

Crecimiento y distribución del ingreso: por qué es necesario distribuir

Las cifras indican que un buen desempeño económico es condición necesaria pero no suficiente para disminuir la pobreza y la desigualdad. Interesa, entonces, no sólo producir mayor riqueza, sino distribuirla mejor.

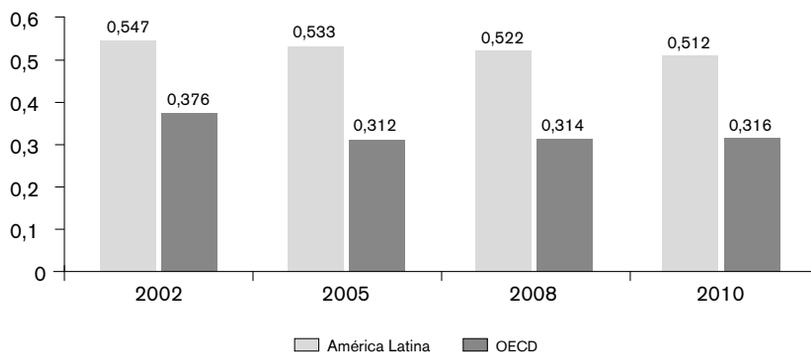
Distribuir de manera más justa posible el bienestar general entre los miembros de una sociedad es un tema normativo y empírico. Normativo pues es un deber ético generar las condiciones para que el progreso material llegue a todos. Y es empírico porque los indicadores muestran que, alcanzado cierto nivel de desarrollo económico (medido a través del PIB per cápita)¹¹, lo que garantiza mejor calidad de vida (mejores indicadores) es la distribución del ingreso, no mayor crecimiento económico¹².

10. *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, [s.l.], OECD, 2010.

11. El PIB per cápita es el cociente que resulta de dividir el producto interno bruto (PIB) de un país por el número de habitantes.

12. Richard Wilkinson y Kate Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, New York, Bloomsbury, 2009.

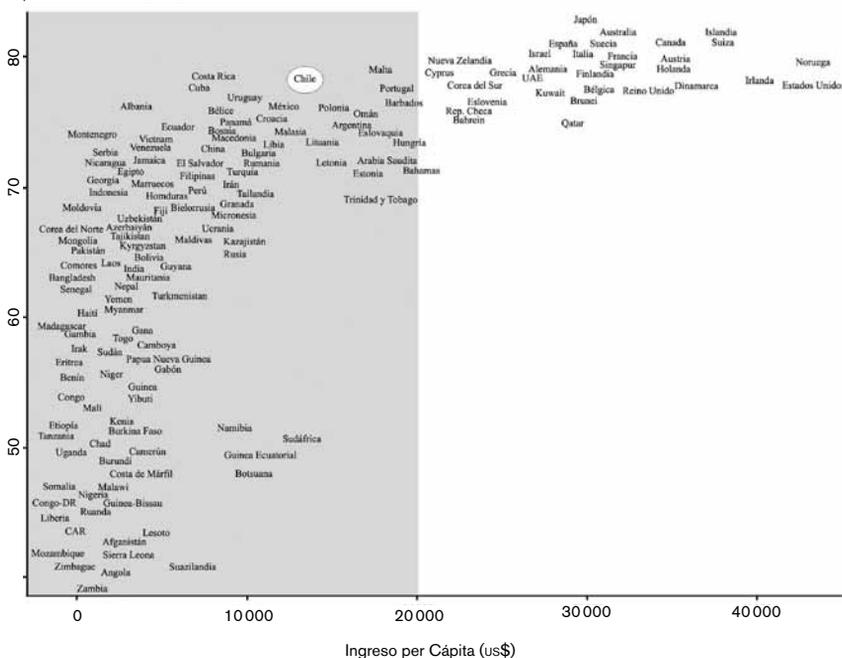
GRÁFICO 2: Índice de Gini en América Latina y OECD



Fuente: OECD.

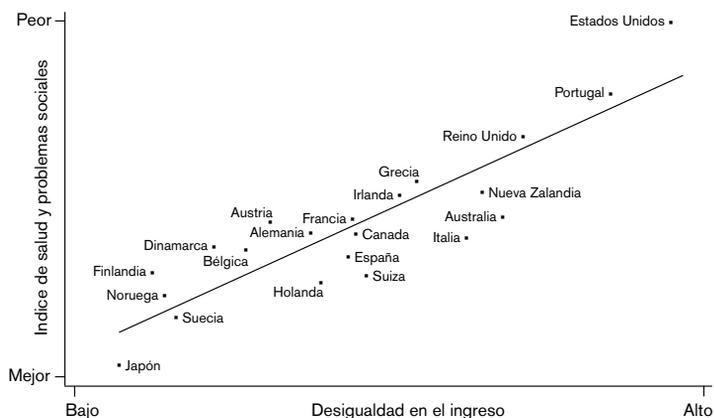
GRÁFICO 3: Relación entre El Ingreso Per Cápita y la Expectativa de Vida

Expectativa de vida (años)



Fuente: Richard Wilkinson y Kate Pickett, “Solo en sus primeras fases de desarrollo aumenta la expectativa de vida” (fig. 1.1), in *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Bloomsbury, p. 7.

GRÁFICO 4: *Relación entre Desigualdad en el Ingreso e Indicadores Sociales*



Fuente: Richard Wilkinson y Kate Pickett, “Salud y problemas sociales están estrechamente relacionados con la desigualdad en los países ricos” (fig. 4), in *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Bloomsbury, p. 20.

Como se observa en el gráfico 2, el índice de Gini, que mide la desigualdad en una sociedad, sigue siendo en promedio, en América Latina, superior al de los países de la OECD. Aunque Europa ha atravesado por una crisis muy dura en términos de crecimiento económico y desempleo, el Estado sigue teniendo un rol a la hora de distribuir bienestar material.

Las cifras expresan nítidamente que el desafío es diseñar políticas que disminuyan la desigualdad del ingreso en América Latina. Eso significa, además, analizar y modificar las estructuras tributarias de los países.

Ahora si analizamos el gráfico 3 podemos concluir que llegado cierto nivel de ingreso per cápita no aumenta la expectativa de vida. Es decir, otra variable explica este aumento, y esta es la distribución del ingreso.

Al analizar el gráfico 4 podemos comprobar que hay una relación entre desigualdad en el ingreso y comportamiento de los indicadores sociales. A mayor desigualdad en el ingreso peores son los indicadores sociales.

Reforma tributaria para un mejor Estado y mejores políticas sociales

Para poder alcanzar el *buen desarrollo* es necesario contar con un Estado que esté a la altura de los nuevos desafíos. Eso no se logra sólo con asegu-

Tabla 3: *Recaudación total de impuestos (como % del PIB)*

	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010
Argentina	16,1	20,3	21,5	26,9	29,1	30,8	31,5	33,5
Brasil	28,2	27,0	30,1	33,1	33,7	33,9	32,3	32,4
Chile	17,0	18,5	18,9	20,7	22,8	21,4	17,1	19,6
Colombia	9,0	13,2	14,0	17,4	18,4	18,1	17,9	17,3
México	15,8	15,2	16,9	18,1	17,7	20,9	17,4	18,8
Perú	11,8	15,4	13,9	15,8	17,8	18,2	16,3	17,4
Uruguay	18,5	19,2	19,7	21,6	22,9	24,3	25,1	25,2
Venezuela	18,7	13,3	13,6	15,9	16,8	14,1	14,3	11,4
A. Latina	13,9	15,5	16,4	18,3	19,5	19,7	19,0	19,4
OECD (34)	33,0	34,5	35,2	34,9	35,1	34,5	33,7	33,8
Portugal	26,8	29,3	30,9	31,1	32,4	32,5	30,7	31,3
España	32,5	32,1	34,3	36,0	37,3	33,1	30,9	32,3

Fuente: OECD, 2012.

rar el crecimiento económico, sino también con rediseñar una estructura de tributos que permita a nuestros estados contar con más recursos para enfrentar esa nueva realidad, junto a políticas sociales, de educación que aseguren que este crecimiento llegue a todos. Sin embargo, en América Latina no sólo la evasión y elusión de impuestos impactan en los recursos que recauda el Estado, sino también la estructura tributaria muchas veces mantiene la desigualdad que afecta a la región, porque no hay diferencia antes y después de impuestos.

No es posible desconocer que introducir nuevas políticas de estructura tributaria es políticamente complejo, pues implica aumentar la recaudación de ingresos a partir del incremento en impuestos a ciertos sectores, quiénes verán afectados sus intereses. Lo anterior implica un proceso de debate y negociación por parte de los gobiernos que logre un acuerdo político en esa materia.

Como se observa en la tabla 3, en comparación con países miembros de la OECD, salvo Argentina y Brasil, el porcentaje de recaudación de impuestos como porcentaje del PIB sigue siendo bajo. Es decir, los países de

la OECD tienen sociedades más igualitarias que son posibles de financiar a partir de una mayor recaudación tributaria.

Los datos permiten concluir la importancia de comprender que en ese nuevo ciclo es imprescindible abordar la manera en que las personas y las empresas que viven, producen y comercian en América Latina aportan a financiar las nuevas demandas sociales.

Mercado laboral

Uno de los ámbitos más importantes de la vida de las personas es el trabajo, no solo por su dimensión económica sino también por la participación en la sociedad que implica desempeñarse en alguna actividad remunerada. Para quienes tienen responsabilidades públicas, el aumento en el desempleo insta de inmediato a diseñar políticas para ir en ayuda de quienes pierden su empleo. Para el sector privado el contar con trabajadores que se adapten a las necesidades de las empresas en un mundo interconectado es fundamental. Para todos los actores antes mencionados, las reglas del juego, es decir, la institucionalidad del mercado laboral es fundamental, pues brinda información para que éstos tomen decisiones.

Si bien en 2012 la tasa de desempleo en América Latina y el Caribe fue la más baja de las últimas décadas (un 6,4%), existen 15 millones de personas que buscan un empleo¹³. Al igual que en otros ámbitos, el mercado del trabajo en nuestra región presenta variación entre los países y al interior de éstos, persistiendo la precariedad y exclusión.

La globalización ha impactado en los mercados laborales de los países al generar condiciones más volátiles que se traducen en una demanda que debe adaptarse con mayor rapidez a esos cambios. Esa volatilidad ha significado la precarización de ciertos tipos de trabajos. Las reformas estructurales introdujeron un rediseño de las reglas que normaban los mercados laborales de la región. Un primer efecto fue una desregulación en desmedro de la protección de los trabajadores formales. Esa flexibilización significó un perjuicio para las condiciones laborales de los trabajadores así como el

13. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos en la Medición del Trabajo Decente*, Santiago, Cepal/ONU/OIT, 2013.

aumento del empleo informal¹⁴. Para los países que tienen estadísticas, éste alcanza a un tercio o incluso a veces a la mitad de las personas ocupadas¹⁵.

Es necesario combinar dos temas que son claves en nuestra región: esquemas de mayor flexibilidad para que el mundo laboral se pueda adaptar a los cambios que enfrentan las empresas en el mundo interconectado de hoy y mecanismos de protección y compensación hacia los trabajadores que les permita tener estabilidad en los ingresos en periodos de inestabilidad laboral. Un ejemplo de ello es el seguro de cesantía introducido en Chile.

En ese ámbito el desafío es diseñar políticas de flexi-seguridad, en el sentido de combinar seguridad y flexibilidad, que les permita a las personas adaptarse a las necesidades laborales de las economías globalizadas de hoy.

La asociación público-privada

La asociación público-privada se inserta en la necesidad de mejorar nuestras ventajas competitivas como región, pues permite contribuir a enfrentar nuestras debilidades en ese ámbito, las cuales son la baja productividad, el menor valor agregado de los productos y la menor diversificación de exportaciones en comparación con otras regiones¹⁶.

La asociación público-privada se puede dar con diferentes objetivos. El primero se vincula con la participación privada en diferentes niveles de la estrategia de desarrollo de un país, por ejemplo, en el esfuerzo por desarrollar mayor productividad o en avanzar hacia mayores niveles de valor agregado en las exportaciones¹⁷. Con este propósito han existido consejos de política científica y tecnológica, como es el caso de Finlandia, en que participan el gobierno, empresarios, sindicatos y el mundo académico.

Otro ámbito más concreto se refiere a la gestión o implementación de infraestructura pública. Es decir, el Estado diseña y define el tipo de

14. Guillermo Cruces y Andrés Ham, *La Flexibilidad Laboral en América Latina: Las Reformas Pasadas y las Perspectivas Futuras*, Santiago, Cepal/ONU/MAEC-AECID, 2010, documento de proyecto.

15. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos en la Medición del Trabajo Decente*, Santiago, Cepal/ONU/OIT, 2013.

16. Robert Devlin y Graciela Mogueillansky, *Alianzas Público-privadas para una Nueva Visión del Desarrollo*, Santiago, Cepal/ONU/Secretaría General Iberoamericana, 2010.

17. *Idem, ibidem*.

infraestructura y el sector privado financia, construye y administra, obteniendo el retorno de la inversión a través del cobro a los usuarios. En ese ámbito es clave el diseño institucional que asegure que ambas partes logren los objetivos de ese trabajo en conjunto. En América Latina el sector privado ha participado en la concesión de infraestructura del transporte desde mediados de los años 1990, como una forma que tuvieron los gobiernos de enfrentar el déficit en ese tipo de infraestructura¹⁸. Otra modalidad es la participación del sector privado en la construcción de infraestructura pública como hospitales o cárceles.

En ese ámbito el desafío es incentivar, por medio de una regulación adecuada, ese trabajo conjunto, el cual asegure el resguardo de los recursos públicos y la calidad de los bienes y servicios entregados por el sector privado.

Recursos naturales en economía

Otro de los desafíos económicos se relaciona con las rentas obtenidas de los recursos naturales. Los *royalties* o regalías son efectivamente eso, una renta o un pago que obtiene el Estado de la explotación de un recurso natural agotable con el fin de preservar esos beneficios a las generaciones futuras. Esa lógica proviene de la necesidad de proteger las rentas que se obtienen de un recurso natural que es de todos. Eso es especialmente importante en el contexto de globalización actual y la gran demanda de recursos naturales que tienen los procesos de industrialización en economías emergentes.

La lógica es avanzar hacia el diseño de una política pública en la que los *royalties* que se cobren sólo sean utilizados en inversión futura como investigación y desarrollo. El gastar los recursos de los *royalties* en gasto corriente implica que no se está invirtiendo en producir más y mejor crecimiento para el futuro. Eso es especialmente cierto en el caso de la minería. Se discute, por ejemplo, la importancia de que las rentas de la minería contribuyan al desarrollo de los países que dependen de éste¹⁹.

18. Dolores María Ruffán Lizana, *Políticas de Concesión Vial: Análisis de las Experiencias de Chile, Colombia y Perú*, Santiago, Cepal/ONU/LPES, 2002 (Gestión Pública, 16).

19. César Polo Robilliard, *Las Industrias Extractivas y la Aplicación de Regalías a los Productos Mineros*,

Lo importante es que las regalías sean utilizadas ya en inversión en capital o en fondos de ahorro o estabilización pública²⁰.

Para lo anterior es posible crear diseños institucionales estatales que aseguren la inversión en capital con criterios de priorización de aquellos ámbitos públicos claves para estrategias de desarrollo de largo plazo. Además, es necesario que esos mecanismos estén sujetos a políticas de transparencia y rendición de cuentas que garanticen su correcta utilización.

Los desafíos sociales

El desafío social de América Latina en el siglo XXI es generar condiciones para que los habitantes de la región tengan una calidad de vida satisfactoria.

Eso implica decidir qué bienes serán definidos como públicos, en el sentido de cuáles bienes serán los que tienen que estar disponibles sin exclusión. En ese sentido interesa plantear tres ámbitos: la educación, ciertos derechos sociales básicos como salud y vivienda y en aquellos ámbitos donde es necesario avanzar hacia una mejor dotación de bienestar material para los ciudadanos de los países. La desigualdad se manifiesta no sólo en el ingreso, sino también en muchas otras dimensiones sociales.

Educación

La educación sigue siendo la herramienta de movilidad social por excelencia. El acceso a la educación permite obtener mejores empleos, mejor ingreso y por lo tanto más bienestar²¹.

Santiago, Cepal/ONU/División de Recursos Naturales e Infraestructura, 2005 (Recursos Naturales e Infraestructura, 98).

20. Nanno Mulder, *Aprovechar el Auge Exportador de Productos Básicos Evitando la Enfermedad Holandesa*, Santiago, Cepal/ONU/División de Comercio Internacional e Integración, 2006 (Comercio Internacional, 80).
21. Dante Contreras, “Desigualdad y Políticas Educativas: Desde la Ley de Subvención Preferencial a una Subvención Escolar Pública” [2008], en Ricardo Lagos y Oscar Landerretche (ed.), *El Chile que se Viene: Ideas, Miradas, Perspectivas y Sueños para el 2030*, Santiago, Catalonia, 2011.

En América Latina la tasa de alfabetización ha ido aumentando (de un 89,7% en el 2000 a un 91,4% en el 2010), si bien, como en otros ámbitos, hay mucha variación entre los países: los hay en que la tasa es de casi 100% y otros que bordean el 75%. La educación primaria tiene un promedio de cobertura de un 93,9% (estimaciones Unesco), de un 73,5% la educación secundaria y de un 40,6% la educación terciaria en 2010²².

Se hace necesario, entonces, aumentar los recursos públicos para la educación. Primero, otorgar cobertura universal a la educación parvularia y prebásica, así como la primaria y secundaria. Esos son bienes públicos. Segundo, generar educación universitaria y profesional que vaya en sintonía con el desarrollo de las necesidades de la propia economía. Aquí es claro que es necesario generar una institucionalidad que proteja la calidad de la educación y una mayor adecuación con las necesidades productivas de los países. Es clave en ese ámbito el que se cumplan dos principios: el de la calidad de educación y el de la libertad de enseñanza.

Avanzar en sociedad de garantías

Para enfrentar esa nueva etapa en América Latina es necesario contar con políticas y recursos que garanticen ciertos derechos mínimos a los ciudadanos de la región. Deben estar garantizadas su oportunidad en el acceso y su calidad. En ese sentido hay un conjunto de temas que son importantes de abordar.

Las cifras de salud son otro ejemplo de la necesidad de avanzar hacia una sociedad en que haya ciertas garantías mínimas para toda la población. Por ejemplo, el 86% de los partos en nuestra región son atendidos por personal especializado. Pero habiendo países en que ese porcentaje no llega al 30% (como Haití) o a poco más de la mitad (Guatemala). Lo mismo sucede con la tasa de mortalidad infantil que en el quinquenio 2010-2015 será de 32,6 por cada mil nacidos vivos. Ese indicador se puede disminuir aún más si se diseñan las políticas adecuadas.

En Chile se introdujo la política del Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) con el objetivo de asegurar que un conjunto de pato-

22. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal/ONU, 2012.

logías o enfermedades sean cubiertas cumpliendo con los criterios de acceso, oportunidad y calidad. Puesta en funcionamiento en el 2005, esa política ha ido ampliando el número de enfermedades cubiertas por ésta.

Lo mismo sucede con el acceso a un nivel de vida que permita la subsistencia. Como señalamos, si bien la pobreza ha disminuido desde un 43,8% en 1999 a un 29,4% en el 2011²³, de todas las formas millones de personas necesitan tener acceso a salud, educación, vivienda.

Finalmente, en una época histórica en que el mercado ha penetrado de manera intensa muchos ámbitos del quehacer social, es necesario que exista una institucionalidad pública que proteja a los consumidores en los diferentes mercados en los que participan. La institucionalidad pública en ese tema debe tener como objetivo el garantizar información a los consumidores tanto de sus deberes como de sus derechos y dar asesoría legal y respaldo en caso de que se vean afectados por prácticas abusivas.

La otra desigualdad: lo que el Gini no mide

Existe otro conjunto de temas en que la desigualdad en la calidad de vida de nuestros ciudadanos y ciudadanas se expresa y que afecta la construcción de un *buen desarrollo*.

La distribución y edad de la población es un tema social en que se evidencia ese desequilibrio. Si bien la población mundial sigue creciendo, y aumentará en más de 2 billones para el 2050, se evidencian diferencias geográficas en su distribución y en la manera en que ésta se estructura por edad. Eso supone, además, presión sobre el financiamiento de los sistemas de seguridad social.

Un segundo ámbito en que el Gini no mide y en que se evidencia desigualdad es entre el campo y la ciudad y dentro de las ciudades. Dentro de las ciudades, sobre todo en las de gran crecimiento, como las de América Latina, se producen espacios geográficos marginados en que conviven muchos millones de personas con mal acceso a servicios básicos. Esa desigualdad entre las regiones, las ciudades, los barrios no es capturada por los indicadores que miden desigualdad de manera general. Es decir, el indica-

23. *Idem, ibidem*.

dor va a concluir, por ejemplo, que hay una cierta cantidad de doctores por habitante, pero no va a mostrar la realidad que en un barrio o región hay muchos y en otros muy pocos.

Existe también desigualdad en el ámbito de la integración de la mujer en la sociedad más allá del mundo privado. La desigualdad de género es consecuencia de la desigual distribución del poder entre ambos géneros. Persisten en nuestra región espacios duros de desigualdad, no sólo en términos políticos, sino también sociales y económicos. Los ámbitos de género que se consideran son el cuerpo y su autonomía física, femicidio y salud. Respecto a los asesinatos de mujeres, la Cepal señala que durante el 2011 se produjeron 1 139 homicidios por razones de género en ocho países de nuestra región (Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Puerto Rico, Perú, República Dominicana y Uruguay). De éstos, un 29,4% fue provocado por parejas o ex parejas, convivientes. En cuanto a la salud reproductiva, la tasa de mortalidad materna no es de las más altas de los países en desarrollo, teniendo un promedio de 81 por cada mil nacidos vivos en 2010 (140 en 1990). Sin embargo, existe mucha variación entre los países. Quince de los 28 países de la región tienen una tasa superior al promedio y en seis países la tasa de mortalidad materna aumentó²⁴. En términos de participación política, las mujeres han ido accediendo a los espacios tradicionalmente ocupados por hombres. Desde el 2000 cuatro mujeres han sido elegidas presidentas. En términos de acceso al poder, el porcentaje de mujeres en los gabinetes ha descendido desde el 26% en 2006 a el 18% en 2011.

Por último quiero plantear el tema de la desigualdad. Si bien el PIB per cápita ha sido el indicador más utilizado para poder dar cuenta de la variación entre países y en el tiempo, como todo promedio deja fuera la variación existente en la realidad. Es decir, los indicadores que promedian la información no dan cuenta de la variación al interior de los países. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) promedio de Chile fue en 2009 de 7,9. Este promedio es obtenido considerando

24. Por ejemplo, en un extremo está Haití, con una tasa de 350 por cada mil nacidos vivos, y, en el otro, Puerto Rico, con una tasa de 22 por cada mil nacidos vivos.

diferencias dentro de los municipios locales, donde Vitacura tiene un promedio de 2 cada mil nacidos vivos mientras que Puerto Saavedra (en el sur de Chile) es de 43 por cada mil nacidos vivos. Esto implica tener en cuenta eso y generar indicadores, y por ende, políticas que den cuenta de esa diversidad.

Medio ambiente

Otro grande desafío es el medio ambiente. El crecimiento económico, que mencionamos como algo fundamental para el desarrollo tiene que ser sustentable. Es decir, el crecimiento económico no necesariamente debe ser acosta de empeorar las condiciones medioambientales. El generar esas condiciones corresponde al Estado y el integrar tecnologías y prácticas en ese sentido corresponde al sector privado. Un tercer eslabón lo constituye la educación.

Como casi todos los ámbitos del quehacer humano, el tema del ambiente tiene diferentes dimensiones. Una se vincula con el hábitat de las personas, con el dónde vivimos. Otra no menos importante, porque influye en las acciones individuales y colectivas, se refiere a la economía del ambiente. Es decir, los efectos de la actividad económica en el ambiente y, a su vez, cómo podemos hacer que el desarrollo económico, los recursos que se utilicen, impacten lo menos posible en éste.

El crecimiento sustentable tiene, por otro lado, que considerar las diferentes realidades económicas, sociales y políticas de las regiones y los países. Eso es especialmente importante cuando pensamos en nuestra región y los países que la integran, pues los niveles de sustentabilidad aumentan en la medida que aumenta el crecimiento y las exigencias que vienen de mayor nivel de desarrollo.

La investigación científica sobre los recursos y la vida en nuestro planeta ha generado conocimiento que nos permite entender el impacto de la acción del hombre en nuestros ecosistemas. Eso no solo ha dañado la naturaleza sino también ha traído un efecto sobre el propio ser humano. Desde 1970 la población ha aumentado en más de 3 mil millones y lo hará en 2 mil

millones más hacia el 2050, por lo consiguiente urge tener políticas que mitiguen el impacto de ese crecimiento en los ecosistemas del planeta²⁵.

Según la OECD, es preciso diseñar políticas más ambiciosas en materia ambiental pues sino el 2050 habrá un incremento importante en el daño a nuestro planeta. Primero, se espera un aumento del 50% de los gases de efecto invernadero debido al aumento de la emisión de CO₂. En segundo lugar, una pérdida del 13% de la biodiversidad, debido especialmente al cambio climático. Eso es especialmente grave en materia de biodiversidad acuática en nuestra región. Un tercer problema será la escasez de agua, especialmente en regiones de África y Asia. El aumento de la demanda por agua no sólo se deberá al crecimiento de la población sino también a la demanda de la industria. Finalmente, otro problema será el impacto que tendrá en la salud de las personas el vivir en ciudades donde hay mayor contaminación.

En ese nuevo ciclo los gobiernos deben diseñar políticas que incentiven el uso de tecnologías limpias, el ahorro de energía, y que castiguen a quienes generen externalidades negativas en ese ámbito.

El tema de la energía es clave. Si no se hace nada, para el 2050, según la OECD, el desarrollo humano demandará 80% más de energía que en la actualidad. Se espera que la matriz energética se siga concentrando en la energía fósil (más de 80%) y solo un 10% en energías renovables. Por lo consiguiente nuestra región tiene la oportunidad de crear una matriz energética que desde un comienzo genere los incentivos adecuados para generar la menor contaminación posible.

Por ejemplo, América Latina tiene una situación particular respecto a la deforestación. Mientras que a nivel mundial ésta es responsable de aproximadamente el 20% de las emisiones de gas de efecto invernadero, en América Latina la deforestación es responsable del 49% de la emisión de estos gases. Se está avanzando en la creación de instrumentos financieros que permitan reducir la tasa de deforestación, por lo que nuestra región podría iniciar un plan agresivo para reducir la reforestación, y se esta forma contribuir de manera importante en la reducción de los gases de efecto invernadero.

25. *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, [s.l.], OECD, 2012.

En ese ámbito también es necesario generar políticas de educación respecto a temas como el reciclaje y el cuidado de los recursos como el agua y la energía.

Conclusión

Como se señaló al comienzo, el argumento de este capítulo es que América Latina se encuentra en un nuevo ciclo político, económico y social, el cual se caracteriza por su crecimiento económico, la valoración de la democracia y el surgimiento de una importante clase media. Ese ciclo, además, incorpora el énfasis en la reducción de la desigualdad y el desarrollo sustentable.

Lo anterior debe tener un correlato en la posición que tiene América Latina en el mundo, en la que los países de la región puedan tener un planteamiento común basado en la historia y los desafíos para convertir la globalización en un proceso de oportunidades para la región.

Hace casi una década la discusión en materia regional era si era posible o no la integración. Mario Vargas Llosa señalaba que América Latina necesitaba el mismo desarrollo que había tenido la cultura latinoamericana en el mundo. Es decir, la región tenía voz propia en lo cultural pero no en lo económico o político.

Hoy en día la integración avanza más lento de lo deseable, y todavía no se logra plasmar en un discurso común ni en instituciones que permitan tener una sola voz como región en el mundo. Eso no se debe a que América Latina no haya cambiado en el último tiempo. Por el contrario, la región tiene más confianza en las habilidades propias para lidiar con un mundo en cambio. Esa confianza arranca de un conjunto de factores: una mejor y más rápida recuperación de la crisis de 2008; la persistencia de la democracia como el sistema de gobierno; el surgimiento de una clase media en aumento que es producto de una baja importante en la pobreza; buenas políticas macroeconómicas y buenas políticas sociales; un importante desarrollo cultural; y, finalmente, una mayor cantidad de jugadores que inciden en nuestra región, como lo demuestra la creciente presencia de China.

El proceso de integración ha sido complejo. A finales del siglo xx un conjunto de iniciativas permitieron la coordinación de los países de la región: el Mercosur, el Pacto Andino, el Caricom. En el 2008 se creó Unasur, el Grupo de Río, que se consolidó como una instancia de coordinación política, como es hoy en día el CELAC.

El escenario actual, en que se inicia ese nuevo ciclo para América Latina, tiene como paradoja el que no se ha logrado crear un mecanismo efectivo y sólido de integración regional. Es preciso intensificar mecanismos de integración económica y política. En ese sentido, la Alianza del Pacífico, que responde a la realidad económica de los países que bordean el Pacífico, debe ser rediseñada para incluir los países del Atlántico, como Brasil, y poder plantear una posición común en los diferentes temas de la cooperación e intercambio comercial.

Muchos problemas nacionales lo son hoy globales: las drogas, la migración, la seguridad, el cambio climático. Ningún país por sí solo puede resolverlos. El diálogo es esencial y debe incluir a los países más grandes como Estados Unidos.

El desafío es pensar un nuevo proceso de integración económica y política. En lo político la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) es la instancia de coordinación y acuerdo político entre nuestros países con el fin de tener una sola voz.

En conclusión, como países tenemos el gran desafío de tener una sola voz en el Celac, que nos permita conversar con otros países tanto en América, como Estados Unidos y Canadá, así como el resto del mundo. El diálogo interamericano puede ser la manera correcta para discutir todos los desafíos planteados en este ensayo.

Fragmentação e integração na América do Sul

ALBERTO DO AMARAL JÚNIOR¹

A integração da América do Sul é um objetivo longamente perseguido, porém até agora não realizado. Cresceu, na segunda metade do século xx, o desejo de incentivar a integração econômica da América Latina por intermédio do gradual desmantelamento das barreiras comerciais. O Pacto Andino, presentemente denominado Comunidade Andina de Nações (CAN), e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) lograram alcançar resultados valiosos, mas estão ainda distantes de uma integração mais ambiciosa.

Na atualidade, ao contrário dos projetos mencionados, alguns fatos parecem delinear uma tendência de fragmentação, encoberta pelo discurso oficial dos governos nacionais voltado a erigir instituições, com escassa utilidade prática, nas quais o ideal da integração anima os pronunciamentos dos presidentes da República e das chancelarias dos Estados da América do Sul. A demasiada ênfase à soberania, a tentativa de preservar espaços nacionais para a adoção de políticas públicas, os desentendimentos em torno dos limites aceitáveis para proteger a indústria doméstica, as contrastantes visões acerca da inserção internacional dos países, as diferentes concepções sobre a integração e sobre a cláusula democrática constantes do Mercosul e da União de Nações Sul-americanas (Unasul) estão a revelar problemas de grande magnitude, que não têm sido devidamente enfrentados.

Este artigo discute o cenário de fragmentação hoje predominante na América do Sul e propõe, modestamente, acordos relativos a problemas comuns a múltiplas nações, o que designo microfunção do direito inter-

1. Professor de direito internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).

nacional, como estágio prévio às sofisticadas ou excessivamente ambiciosas instituições de integração regional. O argumento aqui defendido será apresentado em três partes: a análise da fragmentação imperante na América do Sul em nossos dias, o caso da suspensão do Paraguai da Unasul, que é parte desse processo, e do Mercosul, e uma breve conclusão sobre a proposta para viabilizar a integração no futuro próximo.

A fragmentação na América do Sul

A recente criação da Unasul realça a importância da integração para os chefes de Estado e de governo sul-americanos. Não obstante a retórica política, cresceu, na última década, a tendência de fragmentação da América do Sul, o que pode afetar as iniciativas em curso e comprometer projetos futuros mais ambiciosos. Vale notar, inicialmente, que os países sul-americanos têm utilizado diferentes formas de inserção internacional. Com o escopo de manter relações comerciais diversificadas, sem atribuir prioridade à América do Sul, o Chile executou uma abertura unilateral de sua economia e estabeleceu regras para proteger os investimentos estrangeiros. Santiago negociou acordos de livre comércio com os Estados Unidos e a União Europeia. Apesar de participarem de empreendimentos regionais de integração, o Peru e a Colômbia decidiram celebrar acordos de livre comércio com os Estados Unidos na esperança de obter maiores benefícios econômicos. A Colômbia também firmou um tratado de livre comércio com a União Europeia, que entrou em vigor em 1º de agosto de 2013. México, Colômbia, Chile e Peru assinaram, em maio de 2013, um acordo comercial, denominado Aliança do Pacífico, que pretende eliminar 90% das tarifas entre os países membros. Esses foram são os países que mais cresceram na região nos últimos anos, representam a metade do comércio latino-americano e o montante das riquezas que produzem é da ordem de 2 trilhões de dólares, próximo do produto interno bruto do Brasil. Bolívia, Venezuela e Equador se opuseram aos acordos de liberalização comercial firmados nos anos 1990, e o governo boliviano chegou a expropriar ativos pertencentes a companhias de outras nacionalidades.

A Argentina, sobretudo após a eleição de Néstor Kirchner, passou a adotar políticas protecionistas e a demonstrar aberta desconfiança, temperada por certa repulsa, à exposição do país à economia global. Com a abertura unilateral decretada pelo governo Fernando Collor no início da década de 1990 e as reduções tarifárias impostas pelo Tratado de Assunção e pelos acordos concluídos no decorrer da Rodada Uruguai, que originou a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil experimentou, desde 2002, uma mudança de orientação consubstanciada na aliança entre Luiz Inácio Lula da Silva e Kirchner contra o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e na ausência de uma atitude vigorosa com vistas a negociar acordos de livre comércio. É curioso observar que esse comportamento evidencia nítido contraste com a tendência de ampliação do regionalismo diante das dificuldades para a conclusão da Rodada Doha no plano da OMC.

O Mercosul foi concebido, consoante às ideias liberais dominantes naquele período, como uma forma de integração conjunta na economia globalizada. Pretendeu estimular a competitividade das economias envolvidas, atrair investimentos e expandir exportações regionais. O propósito era a integração global em oposição às experiências anteriores de regionalismo na América Latina, que visaram à substituição de importações. Os formuladores do Mercosul não projetaram um bloco fechado formado por países inexpressivos e sem programas de competitividade internacional. A primitiva concepção que orientou a formação do Mercosul foi completamente perdida por causa dos projetos políticos de alguns governos da região. A crise financeira de 2008 também teve profundo impacto sobre o Mercosul. O protecionismo argentino acentuou-se consideravelmente no segundo semestre daquele ano e converteu-se no grande obstáculo para o avanço institucional do bloco. As sucessivas prorrogações do regime automotivo, ditadas pelos interesses argentinos, indicam os limites do projeto regional de integração. A incapacidade dos governos do Cone Sul de dilatar a liberalização do comércio setorial e de induzir as indústrias a criarem cadeias produtivas racionalmente organizadas mostra que se perdeu a diretriz que deveria informar o futuro do bloco. Um exame das grandes transformações que separam a primeira da segunda década do

Mercosul elucida como o bloco abandonou as pretensões iniciais e passou a operar com base em um programa muito mais restrito. Os programas de complementação produtiva e as medidas destinadas a aliviar as assimetrias entre os países não avançaram como se esperava. Convém lembrar, ainda, os poucos resultados obtidos pela diplomacia dos países do Mercosul em comparação ao número de acordos comerciais celebrados por outras nações latino-americanas. Mais do que superar o neoliberalismo, as mudanças apontadas sugerem um retorno às políticas de inspiração terceiro-mundista em voga nos anos 1960 e 1970.

Na América do Sul, os países, de modo geral, mesmo aqueles que não seguiram orientações nacionalistas, buscam preservar maior autonomia no processo de inserção no mundo globalizado. Desejam, nesse sentido, em certas áreas, pôr em prática medidas que tendem a concretizar objetivos específicos. Resistem, por isso, a conjugar esforços com vistas ao exercício compartilhado da soberania. A obtenção do consenso é tarefa difícil diante da crença, cada vez mais arraigada, de que os acordos de liberalização comercial por si só não promovem o desenvolvimento e limitam em demasia o campo das políticas domésticas imaginadas para diminuir a desigualdade social e proporcionar equidade na distribuição dos recursos. A intensidade do comércio com a Ásia, especialmente com a China, vem concorrendo para decrescer o interesse pelos fluxos econômicos regionais.

A América do Sul hoje exhibe um quadro fragmentado, diverso e plural. Não há um projeto de integração regional amplo, mas visões diferentes sobre como realizá-lo. Enquanto Chile, Peru e Colômbia privilegiam um ideário liberal, fundamentado na eliminação de barreiras alfandegárias e na celebração de acordos de livre comércio, o Mercosul vive, por sua vez, uma profunda crise de identidade, sem objetivos precisos e metas determinadas. Enquanto a Argentina recorre sistematicamente a medidas administrativas de proteção à indústria doméstica e recusa reformas econômicas abrangentes, a Venezuela concebe a integração segundo uma perspectiva oposta a que orientou o aparecimento do Mercosul nos anos 1990. Define-se, em consequência, no âmbito do bloco, um conflito de concepção e não apenas de interesse. O Brasil, que desde 1990 privilegia a América do Sul no plano da política externa, tem se mostrado ambíguo

e pouco eficaz para lidar com um quadro tão complexo. A política externa para a região parece envolvida por forte carga ideológica que apresenta resultados pouco significativos.

A suspensão do Paraguai do Mercosul

Afirmo que o juízo político emitido pelo Conselho do Mercosul, instância máxima do bloco regional, formado pelos presidentes do Brasil, Argentina e Uruguai, não se baseia, simplesmente, em razões de conveniência e oportunidade, como se sustentou para justificar o ingresso da Venezuela, mas é circunscrito por uma aferição de legalidade, que exige o exame de aspectos formais e substanciais. Ou seja, a suspensão de um país do Mercosul, com fundamento na inobservância da cláusula democrática, pressupõe o cumprimento de certos procedimentos para a validade da decisão e a análise da presença em um Estado da forma democrática de governo. Esse é, essencialmente, um juízo político do qual depende, em última instância, o juízo de legalidade em torno da violação da cláusula democrática. Não há dúvida de que a existência de uma cláusula democrática no Mercosul requer a aceitação, por parte dos membros, de um conceito mínimo de democracia, indispensável para constatar eventuais condutas antidemocráticas. Nenhuma norma do Mercosul estabelece um conceito de democracia hábil a guiar o processo decisório. Se na teoria das formas de governo a democracia é o governo de muitos, em contraposição ao governo de uma única pessoa (monarquia) ou de alguns (aristocracia), na linguagem política atual o termo revela certa imprecisão, motivo pelo qual é costume mencionar, entre outras, a democracia política, a democracia social, a democracia participativa e a democracia popular. Essa imprecisão conceitual enseja, não poucas vezes, o uso do termo democracia de acordo com os fins perseguidos pelos atores políticos, em geral para legitimar situações que contam com seu apoio ou para criticar governos ou instituições que lhes pareçam adversos.

Sugiro, sob esse aspecto, no âmbito do Mercosul, um conceito mínimo de democracia, como aquele proposto por Norberto Bobbio no livro

O Futuro da Democracia, que realça, primordialmente, seus aspectos procedimentais². A democracia é, segundo Bobbio, um conjunto de regras primárias ou fundamentais que indicam quem está autorizado a tomar as decisões vinculantes para todos os membros de um grupo com o escopo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente³. A regra fundamental da democracia, no plano deliberativo, é a regra de maioria. Não bastam, porém, para uma definição mínima de democracia, nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente das decisões coletivas nem a existência de procedimentos como a regra de maioria. É imprescindível uma terceira condição, isto é, que todos os que são chamados a decidir ou a eleger os que vão deliberar sejam colocados diante de alternativas reais e em condições de escolher entre uma e outra. Para que se realize essa condição, é necessário que aos convocados a deliberar sejam garantidos os denominados direitos de liberdade, entre os quais, a liberdade de expressão e de reunião. As normas constitucionais que atribuem tais direitos, sublinha Bobbio, não são exatamente regras do jogo: são, antes, regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo⁴.

O Conselho do Mercosul tinha decidido suspender temporariamente o Paraguai em virtude do *impeachment* do presidente Fernando Lugo até a realização das eleições presidenciais, ocorridas em abril de 2013. A justificativa para a suspensão fora a exiguidade do prazo para que Lugo apresentasse sua defesa no processo movido contra ele pelo Senado do Paraguai. O *impeachment* é, como todos sabem, um processo político, que se desenrola na esfera do Legislativo, com a finalidade de afastar o chefe do Executivo, cuja conduta se mostrou imprópria ou inadequada. Não obstante o caráter eminentemente político, o *impeachment* deve obedecer às regras constitucionais e infraconstitucionais que o regulam. Não percorre fases arbitrárias ou aleatórias, ao sabor da maioria parlamentar dominante, mas

2. Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 18.

3. *Idem, ibidem*.

4. *Idem*, p. 20.

segue procedimentos anteriormente descritos. O Judiciário considerou que as normas referentes ao *impeachment*, instituídas pela Constituição, foram rigorosamente observadas. A Constituição do Paraguai permite o afastamento do presidente da República por insuficiente desempenho, mas não confere ao Legislativo competência para infringir o devido processo legal, que consiste no direito de ser julgado segundo um procedimento conduzido com equidade e respeito.

O Protocolo de Ushuaia, que dispõe sobre a cláusula democrática, invocada para embasar a suspensão do Paraguai, estabelece, no artigo 4º, que: “No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”. Conforme menção expressa, o Protocolo de Ushuaia, celebrado em 1998, é parte integrante das normas do Mercosul. Resulta, com o fim dos regimes autoritários, do consenso formado a propósito da preservação da democracia nos países membros do bloco. Indica, ademais, em um processo de integração apoiado na expansão comercial, a compreensão mútua de que a democracia é necessária para a estabilidade institucional. Repousa, ainda, na convicção de que a democracia interna possibilita a garantia das liberdades, a circulação das informações no espaço público e o contínuo diálogo entre a sociedade e o governo exigido para viabilizar a integração regional.

É sempre útil recordar que o advento dos regimes democráticos no Cone Sul, durante a década de 1980, serviu, tanto no Brasil como na Argentina, para superar as rivalidades recíprocas, alimentadas por ambições hegemônicas, e fertilizar o terreno para a cooperação⁵. Já as consultas requeridas pelo Protocolo de Ushuaia são usuais na prática diplomática, além de pertencerem aos instrumentos tradicionais do direito internacional público. Destinam-se ao mais acurado conhecimento da ação de um governo estrangeiro, dos fatos controvertidos e das causas que explicam sua ocorrência. A mera suspeita de ruptura da ordem democrática no Paraguai seria suficiente, nos termos do Protocolo de Ushuaia, para que Brasil, Argentina e Uruguai exigissem explicações do governo de Assunção so-

5. Alberto do Amaral Júnior, *Curso de Direito Internacional Público*, São Paulo, Atlas, 2012, p. 457.

bre o que efetivamente aconteceu⁶. A ausência de consultas suprime uma etapa do processo decisório e priva os demais membros do Mercosul dos dados necessários a uma conclusão abalizada. A investigação das circunstâncias que levaram ao *impeachment* do presidente Lugo era a providência indispensável para verificar, com a devida cautela, se a suspensão consistia na melhor alternativa ou se existiam opções preferíveis para contornar a crise paraguaia. O Mercosul, surpreendentemente, não concedeu ao Paraguai oportunidade de apresentar defesa a respeito dos fatos que lhe foram imputados nem alegar a presença de circunstâncias atenuantes capazes de alterar a decisão do Mercosul. Também não foi admitida a participação de um representante paraguaio na reunião presidencial que deliberou a suspensão. O Mercosul efetuou um julgamento sem o respeito ao devido processo legal e, assim procedendo, valeu-se da mesma prática que acusara o Legislativo do Paraguai⁷. Brasil, Argentina e Uruguai, após suspenderem temporariamente o Paraguai, aprovaram o ingresso da Venezuela no Mercosul, o que contraria o artigo 20 do Tratado de Assunção e o artigo 23 do Protocolo de Ouro Preto. O Conselho do Mercosul não se ocupou em averiguar a legalidade do ingresso da Venezuela sem o aval de Assunção. Ninguém desconhece que, a despeito da aprovação por parte dos demais países, o Senado paraguaio rejeitou a pretensão venezuelana de integrar o Mercosul. Ao aprovar o ingresso da Venezuela, os governos brasileiro, argentino e uruguaio não verificaram se a Venezuela cumpria as condições previstas pela cláusula democrática inserida no Protocolo de Ushuaia. Não obstante a eleição democrática do presidente Hugo Chávez no último pleito que concorreu, são constantes as denúncias de violação dos direitos humanos na Venezuela que compreendem, por exemplo, as infrações à liberdade de imprensa e de reunião, a garantia de independência do Judiciário e a realização de eleições livres. Além disso, as eleições

6. Celso Lafer, “Descaminhos do Mercosul”, *O Estado de São Paulo*, 19 ago. 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,descaminhos--do-mercosul-,918638,0.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.
7. Peter Hakim, “O Julgamento Apressado do Mercosul”, *O Estado de São Paulo*, 25 set. 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-julgamento--apressado--do-mercosul-,935431,0.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.

presidenciais após a morte de Chávez e os debates sobre o processo sucessório levantam dúvidas a respeito da democracia venezuelana. A defesa da participação da Venezuela no Mercosul, tendo em vista a relevância econômica e a dimensão energética, não afeta o juízo de legalidade que em nenhum momento ocorreu. À semelhança do Mercosul, a Unasul suspendeu o Paraguai, mas procedeu a uma sumária averiguação dos fatos, que teve lugar somente após a ocorrência da suspensão. Cabe notar, todavia, que as recomendações levadas a cabo quando das investigações da Organização dos Estados Americanos (OEA) não sugeriam a suspensão do Paraguai.

A posição do Brasil, principal país sul-americano, pareceu excessivamente tímida nos episódios que envolveram a suspensão do Paraguai e o ingresso da Venezuela no Mercosul. Argentina e Venezuela tiveram uma posição de indiscutível primazia ao liderarem o processo que contou com o assentimento brasileiro. A maior potência da América Latina deixou de ter o papel de protagonista condizente com a moderação intrínseca à nossa herança diplomática e fiel aos valores democráticos que informam a Constituição de 1988, em particular o artigo 4º, que determina os princípios condutores da política externa. A prevalência dos direitos humanos, um dos princípios diretores do artigo 4º, comporta, como é óbvio, não só os assim chamados direitos de liberdade, mas também as garantias a seu pleno exercício. Há, desse modo, na Constituição brasileira um casamento indissolúvel entre a democracia e a proteção dos direitos humanos no plano interno da organização do Estado e na condução das relações com governos estrangeiros. Seria legítimo esperar, portanto, no presente caso, que o governo brasileiro houvesse manifestado sincero empenho para que se realizassem consultas antes da suspensão do Paraguai e agisse de forma similar em relação à Venezuela, dadas as reiteradas acusações de violação dos direitos humanos naquele país.

O episódio que culminou com a suspensão do Paraguai e o ingresso da Venezuela no Mercosul evidencia o crescente peso da ideologia nacionalista e populista defendida por Buenos Aires e Caracas nas decisões do bloco regional. Confirmada essa assertiva no futuro, o Mercosul sofrerá uma grande transformação: o objetivo de ampliar o comércio por meio da eliminação das barreiras às importações e fortalecer as cadeias produ-

tivas cederá lugar à persistência do protecionismo em escala regional, cuja dimensão poderá até mesmo elevar-se no curto prazo. É provável, nesse contexto, que o Mercosul seja utilizado como instrumento de contestação aos Estados Unidos no continente americano. Vale lembrar que os projetos políticos que nortearam a criação da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) e do Mercosul são antagônicos e uma eventual contaminação do Mercosul pelo ideário da Alba teria, certamente, efeitos indesejados. Os fatos recentes são também preocupantes por criarem uma percepção de tratamento desigual diante de situações que guardam grandes semelhanças. O rigor aplicado ao Paraguai, em desacordo com as normas do Mercosul, e a benevolência dispensada à Venezuela, sob a alegação de que é um país economicamente importante, transmite a impressão de que o poder político e a relevância dos Estados justifica, em última análise, tratamentos desiguais. A percepção que deriva dessa consciência colabora para diminuir o grau de legitimidade das instâncias decisórias do Mercosul. Sob esse aspecto, aliás, é pertinente evocar as discussões sobre a conformação institucional do Mercosul. A adoção de um sistema decisório de feição intergovernamental, baseado no consenso, foi uma reivindicação do Uruguai e do Paraguai a fim de atenuar as assimetrias de poder no processo decisório.

Nesse fragmentado cenário, a suspensão do Paraguai é uma ameaça de complicações futuras. Refiro-me, sobretudo, aos temas dos brasiguaios e de Itaipu, que poderão acarretar inesperados problemas no campo das negociações. Dada a umbilical ligação que mantém com a economia brasileira, é pouco provável que o Paraguai abandone o Mercosul, mas não se descarta a eclosão de um latente conflito, findo o período de suspensão, com a Venezuela. Se isso vier realmente a ocorrer, haverá ponderáveis dificuldades para o funcionamento eficiente do sistema decisório do Mercosul, que tem natureza consensual.

Conclusão

Diante do quadro de fragmentação predominante na América do Sul, com a formação de blocos regionais distintos, que apresentam velocidades di-

ferentes e obedecem a motivações ideológicas antagônicas, creio que uma integração mais ampla deve partir de metas factíveis compartilhadas pelos países sul-americanos. Mais realista seria forjar a integração com base em projetos específicos, que se mostram vitais para a América do Sul, como impedir as restrições aos investimentos. Seria desejável, por isso, com o escopo de favorecer o desenvolvimento econômico, eliminar os obstáculos aos investimentos por empresas sul-americanas em outros países da região. A ênfase deveria concentrar-se também em iniciativas destinadas a consolidar a infraestrutura física e energética, proteger o ambiente – notadamente a Amazônia –, e desencadear ações cooperativas para diminuir os riscos da criminalidade transnacional. Isso não significa perder de vista uma integração ampla e robusta, mas apenas situá-la como horizonte de tempo mais ou menos longo. O referido horizonte serve para legitimar as iniciativas pontuais de integração. Antes de conceber instituições ineficazes, que dão ensejo à retórica vazia e destituída de conteúdo prático, é preferível reunir esforços para concretizar propósitos viáveis, sem os quais a própria integração não encontra terreno fértil para prosperar.

Amazônia e cooperação internacional

JACQUES MARCOVITCH¹

Introdução

É uma honra para qualquer pesquisador comparecer às páginas do primeiro livro editado na cátedra dirigida pelo eminente estadista e intelectual Ricardo Lagos. Outro grande protagonista na história da cultura ibero-americana, José Bonifácio de Andrada e Silva, nomeia essa cátedra. E é sabido que a biografia desse brasileiro, embora centrada em política, evidenciou, paralelamente, marcante devoção pela natureza, cujo símbolo mais forte no Brasil sempre foi a porção amazônica de seu território.

O autor destas linhas, quando convidado a escrevê-las, estava justamente a investigar, com seus estudantes de pós-graduação da Universidade de São Paulo (USP), um destino possível para a Amazônia. E, diante dele, coincidentemente, estavam estas palavras de José Bonifácio escritas em 1828: “Nossas preciosas matas desaparecem, vítimas do fogo e do machado, da ignorância e do egoísmo. Sem vegetação, nosso belo Brasil ficará reduzido aos desertos áridos da Líbia. Virá então o dia em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos crimes”².

Busca-se, neste ensaio, recompor expectativas que há cinco anos mostraram grande força e, presentemente, chegaram a tomar o rumo das esperan-

1. Jacques Marcovitch é professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI), ambos da Universidade de São Paulo (USP), autor dos livros *Para Mudar o Futuro: Mudanças Climáticas, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais* (São Paulo, Edusp/Saraiva, 2006) e *A Gestão da Amazônia: Ações Empresariais, Políticas Públicas, Estudos e Propostas* (São Paulo, Edusp, 2011), entre outros.
2. Octaciano Nogueira (org.), *Obra Política de José Bonifácio: Comemorativa do Sesquicentenário da Independência*, Brasília, Senado Federal, 1973.

ças perdidas. É nosso propósito, pela via da observação, salvar da indiferença ou do descrédito um projeto nacional cuja relevância impõe no máximo uma revisão de encaminhamento, jamais a descontinuação.

Estamos tratando do Fundo Amazônia³, criado pelo governo federal em 2008, exatamente 128 anos depois do referido escrito de Bonifácio. Esse fundo é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e tem por objetivo captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento, combate ao desmatamento, promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma Amazônia.

Sobre as metas pretendidas e sua atuação gestora, o BNDES informa que, ao término dessa atividade, o Fundo Amazônia deverá deixar para a região um legado de atores capacitados, financeiramente sólidos, transparentes, responsáveis e aptos a manter uma nova dinâmica de desenvolvimento sustentável. Para tanto foi montada uma estrutura representativa da sociedade civil, a qual responde pela emissão das diretrizes gerais, cabendo, em tese, a um comitê formado por especialistas a relação com as instituições que apresentam e desenvolvem os projetos.

Gênesis do Fundo Amazônia

Importante mecanismo de cooperação e modelagem de sustentabilidade regional o Fundo Amazônia é alvo constante de restrições por evidências de burocratização e inércia. As doações escasseiam e não surgem perspectivas de outros países contribuintes, enquanto cresce o volume de projetos. O que fazer para reverter esse quadro?

Não custa uma breve recapitulação dos fatos. Enquanto durou a repercussão do apoio da Noruega, responsável pela doação inaugural, chegou-se a considerar que o fundo iniciava um processo irreversível de pagamentos por serviços ambientais, espécie de utopia que vinha animando o discurso ecológico em vários países. A remuneração internacional por meio de

3. Fundo Amazônia. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2013.

fundos contributivos, o pleno incremento do conceito floresta-negócio, um maior grau de eficiência no reaproveitamento de áreas devastadas e o inadiável zoneamento agroecológico – eis alguns pontos no debate sobre ações conjuntas do poder público e da iniciativa privada, que muito se animaram com o surgimento do fundo. Lado a lado, evidentemente, o investimento em ciência e tecnologia, não somente para a indispensável pesquisa especulativa em longo prazo, mas em atividades de institutos locais que priorizam a solução de problemas da região.

O Brasil, em consequência do ajuste estabelecido, passou a receber 1 bilhão de reais em contínuas parcelas daquele país. O ministro norueguês do Meio Ambiente, Erik Solheim, referindo-se na época a nosso sistema de controle florestal, não poderia ter sido mais explícito: “É de longe o melhor do mundo. Em florestas tropicais, não há nada similar”⁴. Autoridades brasileiras divulgavam previsões ambiciosas. Os recursos iniciais teriam apenas o mérito inaugural das doações e de uma possível fixação de paradigma.

O debate em torno da remuneração internacional por serviços ambientais ganhou impulso. Em síntese, a tese mais corrente sugeria que países com renda *per capita* superior deveriam remunerar os países tropicais, mesmo a título de doação, com base na extensão das florestas não devastadas. Mesmo sem poderes na aplicação do dinheiro, às nações doadoras seria permitido vetar saques do fundo, caso o Brasil não apresentasse resultados positivos. Se no ano anterior a taxa de desmatamento fosse maior do que a média dos dez anos anteriores, não haveria liberação.

Não se tratava então de ajuda humanitária ou qualquer coisa do gênero. Mais do que uma precificação fixada em exercícios matemáticos, ganhava mais corpo a ideia de contabilizar, em futuro próximo, serviços prestados pela natureza e apresentar a conta. Países de elevada renda *per capita* deviam contribuir para preservar a função do bioma no ciclo das águas e, principalmente, na formação de chuvas. Afinal, a floresta tropical é de importância decisiva para a regulação do clima, favorecendo a agricultura e a aquicultura em todo o planeta.

4. Sérgio Gobetti, “Noruega Doa pelo menos us\$ 100 mi para Amazônia”, *O Estado de S. Paulo*, p. A22, 14 set. 2008.

Cientistas destacados dedicaram sua vida a esse estudo, entre os quais citamos: Adolpho Ducke, Aziz Ab'Saber, Bertha Becker, Emílio Goeldi, Eneas Salati, Alexander von Humboldt, Samuel Benchimol e Margaret Mee. Cada um deles, em seu campo de conhecimento, como foi bem observado por Alfredo M. R. Lopes em seu livro *Amazônia: Pioneiros e Utopias*⁵, trouxe uma contribuição marcante para o avanço da ciência na Amazônia, seu território de investigação.

Sobre a interdependência das temperaturas nos oceanos, coube ao acadêmico francês Erik Orsenna descrever, em sua marcante obra *Portrait du Gulf Stream: éloge des courants*⁶, as correntes marítimas fortes, velozes e quentes do oceano Atlântico. Por meio da corrente do Golfo, essas correntes alcançam o mar da Noruega para então favorecer a piscicultura, especialmente a do bacalhau, uma importante fonte de geração de empregos e de preservação de tradições culturais nos países nórdicos.

O apoio financeiro internacional concedido pela Noruega seria aplicado soberanamente pelo Brasil e teria como destino prioritário o financiamento do empreendedorismo limpo. Eis uma engenhosa contrapartida para o fato de que a sustentabilidade da região trouxe positivas implicações no combate às mudanças climáticas em nível global.

Enquanto ecoavam fortemente essas comemorações, pedimos um depoimento ao então chefe do Departamento de Políticas e Estudos Ambientais da área de Meio Ambiente do BNDES, Márcio Macedo da Costa, cujo conteúdo foi incorporado a meu livro *A Gestão da Amazônia: Ações Empresariais, Políticas Públicas, Estudos e Propostas*⁷. Aqui reproduzimos um trecho de suas oportunas palavras. Percebe-se que essa abordagem, mesmo técnica e objetiva em seu conjunto, não escapava do otimismo generalizado. Sobre a previsão de arrecadação do fundo, amplamente divulgada, que totalizava aproximadamente 21 bilhões de reais até 2021, as explicações, mesmo prudentes, não contrariavam o entusiasmo dominante:

5. Manaus, Instituto Census, 2013.

6. Paris, Éditions du Seuil, 2005.

7. São Paulo, Edusp, 2011, pp. 248-249.

Na verdade esse valor se refere ao potencial de captação do Fundo Amazônia em seu limite, ou seja, o que poderia ser captado considerando algumas premissas derivadas da metodologia de cálculo estabelecida nas regras de captação. As variáveis principais são: cenários ao longo dos anos de taxas de desmatamento até 2021 (comparadas com a média de dez anos, ajustada a cada cinco anos), conteúdo de carbono médio armazenado por hectare (conservadoramente estimado em cem toneladas por hectare) e preço da tonelada de carbono na forma de CO_2 equivalente (estipulado conservadoramente em us\$ 5 por t CO_2 equivalente).

No âmbito da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), está sendo realizado um estudo centrado em Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), com ênfase nesse mecanismo que se distingue por sua grande potencialidade e forte simbolismo no debate da cooperação internacional. Partimos de informações apuradas entre proponentes de projetos e chegamos à direção do BNDES para esclarecimento de dúvidas e falhas. Esse foi o cerne do estudo em torno do qual este artigo se desenvolveu. A pesquisa, com a participação de pós-graduandos da USP, contemplou outros aspectos como concepção do fundo, estruturação de seu programa e perspectivas futuras.

Cinco anos depois

Decorridos cinco anos da implantação do Fundo Amazônia chegamos a uma fase realista, sem a exaltação do primeiro impacto, mas ultrapassando o que os técnicos do BNDES chamam agora, acertadamente, de “etapa de aprendizado”. Uma fase, registre-se, na qual uma instituição com características muito peculiares, mantendo seu perfil, deveria absorver a complexa missão de gerir o Fundo Amazônia. Como dizem seus técnicos, e com razão, longe dos holofotes da mídia: “Foi um pulo na água, para aprender a nadar, nadando”⁸.

8. Sergio Eduardo Weguelin Vieira, ex-superintendente da área de Meio Ambiente do BNDES, em palestra proferida no seminário Fundo Amazônia: Evolução Recente e Perspectivas, realizado na FEA-USP em 19 de junho de 2013.

Os resultados demonstram que preferiram trabalhar com extrema cautela para evitar o afogamento, um risco da pressa nas decisões técnicas.

Em 19 de junho de 2013, Sérgio Eduardo Weguelin Vieira e Cláudia Costa, dirigentes da área de Meio Ambiente do BNDES, participaram de um seminário na FEA-USP, promovido por nosso estudo. Fizeram uma longa e detalhada exposição sobre o fundo e contexto em que o banco passou a atuar desde 2008. Suas palavras contrastaram fortemente com o tom quase desalentado nas críticas até ali apuradas em nosso levantamento.

Nessa ocasião, em junho de 2013, a carteira de projetos do Fundo Amazônia abrangia quarenta projetos, com um montante comprometido de 531 milhões de reais do montante de 1,3 bilhão de reais reservados pelos doadores do fundo (governos da Noruega e Alemanha, e Petrobras), condicionados à apresentação de resultados para sua liberação. Cabe registrar que apenas 12,5% do potencial de captação do fundo foi desembolsado, apesar do grande número de projetos em fase de análise. Desde o primeiro projeto apoiado em 2009, a maior concentração de projetos, 28% da carteira, está no estado do Pará. Com relação à origem do executor, as organizações do terceiro setor retêm 36% do fundo e 42% do montante financeiro dos projetos são liderados por estados.

O BNDES não camuflou as dificuldades encontradas para viabilizar um legado expressivo na Amazônia. O diretor superintendente salientou alguns entraves já levantados por nossa equipe de pesquisa. O primeiro deles diz respeito à efetivação de algumas ações propostas e, principalmente, à formação de diagnósticos em alguns projetos. Trata-se da notória incerteza fundiária na Amazônia.

O obstáculo aqui demonstrado somente será vencido por inteiro com a finalização do zoneamento do grande bioma e pleno domínio da situação fundiária da floresta. Os respectivos vetores da questão contrapõem uma cultura de integração, tendo como pressuposto algo próximo do desmatamento zero, e a abertura de território, representada pelo desmatamento.

No exame de propostas apresentadas ao fundo em questão as limitações de entidades proponentes foram identificadas e se constituíram fatores de rigorosa prudência na liberação de recursos. Foram detectados, principal-

mente, fragilidades institucionais e de gestão, considerando o porte e o volume de recursos geridos; apontamentos cadastrais; pendências trabalhistas; e até risco de penhora ou inexecução.

Os impedimentos exigiram tempo e acurado exame por parte do BNDES e não afloravam com facilidade na superfície dos projetos. Outras omissões e justificativas inaceitáveis constavam no material examinado, evidenciando: baixo comprometimento com deveres contratuais; ausência de estruturação (boas ideias, sem desenvolvimento e baixa concretude); contrapartidas insuficientemente comprovadas; elevados custos de gestão; estruturas a exigir financiamento em seu processo de ampliação; ausência de licenças dos órgãos ambientais; e uma visível incapacidade para o trabalho em parceria.

Há, porém, duas novidades no *front* do planejamento do Fundo Amazônia. Para sua atuação em 2013-2014 foram destacados quatro eixos: fomento às atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle; ordenamento fundiário e territorial; e desenvolvimento científico e tecnológico. Também se esboçaram novas modalidades operacionais que, além das chamadas públicas, incluem projetos estruturantes que contribuirão para um real incremento de políticas públicas efetivamente resolutivas diante da situação-problema e tendo escala no território.

Nova lógica

Muito se espera do quarto eixo, enfocado em P&D, que terá como parceira a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e constitui porta de entrada para universidades e institutos de pesquisa sediados na Amazônia. O apoio a projetos estruturantes marcará uma grande inflexão no Fundo Amazônia durante o biênio em curso, priorizando a regularização ambiental dos imóveis rurais em toda a Amazônia Legal e também nos biomas Cerrado e Caatinga.

Complementam essa frente de atuação do Fundo Amazônia importantes itens que há muito foram incorporados à pauta ambiental do Brasil. Prevê-se agora a estruturação de um sistema nacional de controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos florestais, que se ar-

ticulará com uma companhia de operações ambientais da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). À Fundação Nacional do Índio (Funai), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a ONGs caberão a elaboração e a implantação de planos de gestão de terras indígenas.

Com essa amostra da pauta que orientará o grupo de trabalho Projetos Estruturantes, abandona-se o discurso de planos anteriores bem mais extensos em suas análises conceituais. Cabe agora ao BNDES enquadrar os novos propósitos em planilhas de investimento e encontrar meios que habilitem os respectivos proponentes.

Antes de pontuarmos mais adiante várias críticas ao Fundo Amazônia devidamente cruzadas com esclarecimentos do BNDES, cabe reiterar um contraponto à principal delas: a inegável lentidão da liberação de recursos. Essa mudança na lógica dos financiamentos, aqui exposta, poderá acelerar a velocidade nas decisões.

O Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento do MMA fala a mesma linguagem. Bem antes do seminário da FEA-USP, Francisco Oliveira Filho, diretor do referido departamento, declarava que “o ritmo nas avaliações e liberações de recursos será mais intenso nos próximos dois anos”⁹. Afirmava que essa maior velocidade seria adquirida pela mudança na lógica da escolha dos projetos que demandassem financiamento. Explicava, na ocasião, que a prioridade seria dada aos projetos estruturantes, ou seja, propostas de maior impacto e abrangência.

Cooperação e soberania

Os gestores do Fundo Amazônia aceitaram as críticas ao atraso nos procedimentos adotados para exame dos projetos. Sua decisão de privilegiar propostas de maior alcance não deixou de ser uma autocrítica honesta e aceitável. Ficou evidente a procedência das queixas. A grande morosidade

9. Lígia Formenti, “País Aplica apenas 11% de Fundo para Proteger Amazônia”, *O Estado de S. Paulo*, 28 abr. 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,pais-aplica- apenas--11-de-fundo-para-protoger-amazonia-,1026355,0.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.

também levou a mídia a entrar, acertadamente, no coro dos descontentes. O que não se pode aceitar, porém, é o argumento, usado em editoriais, de que a cooperação internacional ao Fundo Amazônia constitui “óbvio atentado à noção de que a conservação do bioma amazônico, ou de qualquer outra parte do território nacional, é um assunto que diz respeito exclusivamente aos brasileiros”¹⁰. Vemos aí a repetição de um clichê nacionalista do passado, completamente desbotado pela evolução do debate ambiental.

A remuneração externa pode ser vista como financiamento de projetos, o que é perfeitamente lícito, mas sempre dá margem a um recorrente movimento contrário à “internacionalização” da Amazônia ou a seu equivalente no extremo oposto, que é a “denúncia anti-imperialista”.

Os exageros brotam com igual vigor tanto no campo nacionalista como naqueles em que prevalecem ideias de posse ou de intervenção. O debate sobre os equívocos na gestão do Fundo Amazônia permitiu julgamentos tão enfáticos quanto equivocados e já desmentidos pela força dos fatos. A Noruega e a Alemanha não apoiaram o fundo com intenções de biopirataria ou quebra da soberania brasileira. Os dois países atenderam a um apelo, em nome do governo brasileiro, no correr de 2007, feito pela ex-ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, em reunião multilateral sobre mudanças climáticas. O fundo, como se verá, tem hoje um saldo considerável de méritos e desacertos.

Racionalidade e burocracia

O *survey* que coordenamos no âmbito da FEA-USP, centrado em todas as entidades proponentes, exigiu de cada pós-graduando engajado uma avaliação do quadro geral verificado na instituição pesquisada, entrevista com um de seus mais destacados dirigentes e relatório abrangente, com recomendações para o futuro. A lista de projetos estudados com a identificação de seus autores encontra-se no anexo a este artigo.

10. “Um Vexame Amazônico”, *O Estado de S. Paulo*, 6 maio 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,um-vexame-amazonico-,1028867,0.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.

O Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), ONG de notória respeitabilidade, ouvido pela pós-graduanda Laura Silvia Valente de Macedo, admitiu complexidades no processo, mas declarou-se capaz de lidar com elas e vencê-las, em função de sua experiência em casos análogos.

O doutorando Leandro Fraga Guimarães apresentou uma reflexão sobre a governança do Fundo Amazônia. Conclui-se de sua leitura que algo mais, além do redirecionamento dos apoios, precisa ser feito. É necessário um ajuste na estrutura da gestão do fundo. Breve resumo desse relatório aponta para algo próximo de uma reforma.

O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) é atualmente uma instância somente mobilizada duas vezes por ano, tem composição híbrida e hipertrofiada: 24 membros. O Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) se reúne menos, apenas uma vez por ano, e é claramente subutilizado. O BNDES não é um gestor pleno. Ocupa-se dos fluxos financeiros e operacionais, mas não das finalidades dos projetos e de suas peculiaridades. Disso derivam certamente as queixas dos proponentes ao que chamam de “financismo” do banco e outros excessos burocráticos.

Espera-se que, vencida a “fase de aprendizado”, desapareçam os excessos burocráticos que prolongam demasiadamente o período de tratativas, apresentação e liberação de recursos. O BNDES esclareceu que os projetos estruturantes, anunciados como preferenciais daqui para frente, serão aqueles de instituições “aglutinadoras”, que fariam a gestão de projetos menores e agrupados. Essa transferência, que embute certo controle remoto, precisa ser definida com maior clareza. Alguns proponentes argumentam que, sendo obrigados a contratar auditorias externas, deveriam suprimir outras análises e, assim, garantir a fluidez dos processos.

Entre as razões para burocratização excessiva dos procedimentos de controle do BNDES, há uma cuja motivação merece nota explicativa. É que as frequentes denúncias de corrupção na máquina pública brasileira teriam levado funcionários honestos, entre eles os gestores do Fundo Amazônia, ao abuso de exigências preventivas. O receio de cometer deslizes involuntários, ocasionados pela eventual agilidade na liberação

de recursos, teria o efeito colateral de gerar uma espécie de paralisia no exame dos projetos. Tal deformação somente agora começa a ser corrigida e substituída pela racionalidade.

Mesmo endossando com ênfase o escrúpulo funcional e o zelo pelos recursos destinados ao bem comum, devemos aplaudir as medidas recentes que resultaram na troca do medo pela razoabilidade administrativa. Devemos considerar, na execução de qualquer política pública, a ineficiência da máquina burocrática, a despeito dos bons quadros técnicos atuantes no primeiro e no médio escalão de governança. Como sabemos, gargalos de burocracia inibem tradicionalmente, em nosso país, a eficiência dos bons projetos. O uso de métodos mais ágeis de gestão é um dado essencial para que as propostas ao Fundo Amazônia evoluam em ritmo correspondente às expectativas da sociedade brasileira.

A Universidade do Estado do Amazonas (UEA), relatando seu projeto para uma nova cartografia social na região, opõe-se aos critérios em vigor. Em depoimento à pesquisadora Ester Feche Guimarães de Arruda Juliano, da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (EESC-USP), ponderou que o banco não contabiliza atrasos nos processos porque suas práticas são as de lidar com empresas. Ao trabalhar com instituições não lucrativas, o Fundo Amazônia deveria considerar bens intangíveis como os retornos ambiental e social oferecidos por elas. Isso ainda não cabe em seu modelo de fomento.

O atual tamanho da carteira e a não utilização de todo o potencial de investimento do fundo foram destacados pela pós-graduanda Vanessa Cuzziol Pinsky como as principais críticas à gestão do Fundo Amazônia. O valor do desembolso até hoje é considerado baixo e isso leva a vários problemas, incluindo a própria formação da carteira de projetos e a dificuldade de identificar resultado, pois este deveria ser complementar ao resultado de política, o que não se vê acontecer.

Cabe notar que parte dos projetos aprovados, considerada pelo banco como apoiada, não recebeu recursos por falta de capacidade de execução do proponente e problemas relacionados à entrega de documentação. A burocracia nos processos do BNDES constitui o principal fator de atraso na utilização dos recursos do Fundo Amazônia e na formação da carteira de

projetos. Os critérios de avaliação adotados que resultam de empréstimo de recursos reembolsáveis gera a necessidade de uma extensa documentação a ser fornecida pelos proponentes, o que inibe o enquadramento de projetos.

Perspectivas e recomendações

Ficou claro nos estudos realizados que o BNDES almeja risco zero na concessão de recursos não reembolsáveis do Fundo Amazônia. Isso implica uma rigorosa e complexa avaliação das propostas e das entidades proponentes. A extensão do território brasileiro, em especial do bioma amazônico, no caso atendido por uma equipe restrita, sediada no Rio de Janeiro, torna oneroso e demorado o processo de análise, assim como a liberação dos recursos concedidos. Como aprimorar os processos sem abrir mão do rigor na análise das propostas? Listamos algumas recomendações resultantes dos estudos realizados, com base na experiência acumulada e nos confrontos de perspectivas.

Para melhor orientar as organizações sediadas na Amazônia, recomenda-se estabelecer um escritório do Fundo Amazônia na região com profissionais recrutados para orientar por meio de atendimento direto, cursos de capacitação e apoio à institucionalização dos movimentos, de modo a ampliar o alcance dos projetos e seus impactos positivos na região. A proximidade física com as instituições proponentes eleva a eficiência e estimula um maior envolvimento do fundo com essas instituições.

Para aumentar o número de novas iniciativas, sugere-se criar um ambiente apropriado para que pequenas e médias organizações, assim como grandes instituições, sejam levadas a competir para executar programas com efeito ainda mais significativo ao combate ao desmatamento. Trata-se de criar redes institucionalizadas, via parcerias, para a implantação de programas e projetos que levem em conta as peculiaridades da região, em especial as adversidades que lhe são pertinentes.

Para viabilizar a replicação de projetos, propõe-se o estabelecimento de uma memória técnica com a experiência adquirida na concepção, execu-

ção e avaliação de projetos. Tornando acessível o conhecimento construído na região através da sistematização da documentação, é possível induzir a replicação dos projetos exitosos realizados para outros municípios da Amazônia. Essa replicação permite, assim, o melhor aproveitamento da curva de aprendizagem e o ganho de escala. Nesse sentido, propõe-se que cada projeto registre na fase de execução o cotidiano e os marcos de referência do projeto, o demonstrativo de fluxo de recursos e suas aplicações, além das métricas de insumos, resultados e de impactos.

Para racionalizar a gestão do Fundo Amazônia, cabe calcular e divulgar os custos totais de gestão, recursos humanos e despesas operacionais, que parecem extrapolar largamente os 3% dos desembolsos que são destinados para custear os gastos do Fundo Amazônia. Nessa mesma ocasião, recomenda-se verificar como conciliar o custo operacional do BNDES com o Fundo Amazônia, além de avaliar alternativas compatíveis para a gestão dessa iniciativa, no interesse do fundo e do próprio banco.

Para reduzir os custos operacionais, recomenda-se estimar os custos decorrentes dos trâmites relativos a cada uma das etapas do ciclo de vida do projeto. Esse ciclo inclui consulta prévia, enquadramento, apresentação detalhada do projeto, análise do projeto, aprovação, contratação, execução, licitações para contratação dos serviços de terceiros, desembolsos de recursos, prestação de contas parciais, coleta de documentos para comprovação de despesas, verificação das contas, avaliação dos resultados, preparação dos relatórios e, finalmente, apreciação dos resultados consolidados.

Para abreviar o tempo de análise de cada projeto, cabe observar que o prazo atual da consulta prévia até a contratação varia de 210 a 440 dias e tem uma média de 250 dias, em virtude das regulamentações impostas ao banco para a concessão de recursos reembolsáveis. Propõe-se a redução do tempo médio para 180 dias, isto é, seis meses da consulta prévia à contratação, levando em conta os elevados custos para as instituições proponentes que, aliás, não são ressarcidos pelo fundo.

Como observado, tendo em vista a subutilização do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), o gigantismo do Cofa e a concentração do BNDES nas ações financeiras e operacionais do fundo, faz-se necessário um ajuste estrutural. Esse ajuste, além de almejar maior eficácia, deveria promover

maior inserção do órgão gestor na realidade do programa e dos projetos sob seu controle.

Em cada Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (Rafa), emitidos anualmente, propõe-se que sejam explicitadas as métricas de insumos, resultados e impactos. As métricas de insumos indicam os recursos financeiros, bens materiais e competências humanas alocados ao projeto. As métricas de resultados correspondem aos produtos e serviços gerados pelos insumos. Enfim, as métricas de impactos revelam as mudanças significativas e duradouras que decorrem dos resultados do programa.

A anunciada revisão de procedimentos do BNDES, declarando preferenciais os projetos estruturantes, deve reduzir a burocracia. A opção pelos projetos de maior impacto e abrangência poderia associar-se uma nova estratégia, visando trabalhar com os municípios prioritários, indicados pelo MMA. Como se sabe, o decreto n. 6 321 / 2007 responsabilizou o ministério por essa tarefa, com poderes para incluir ou excluir municípios na lista anual, conforme suas ações ou inércia ambiental.

Finalmente, recomenda-se a implantação de uma rede do Fundo Amazônia na região-problema, integrada por cientistas locais, com alguma latitude para recorrer, em sintonia com as proponentes, de algumas decisões tomadas pelo BNDES. Trata-se de caminhar a passos mais largos na busca de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia. As metas para redução de desmatamento, que mobilizam a maior parte da sociedade brasileira, constituem iniciativa promissora, mas a agenda regional é por demais complexa.

Uma agenda para a Amazônia

Uma agenda para a Amazônia inclui, além do combate ao desmatamento, o enfrentamento de seus desafios regionais como biodiversidade, riqueza hídrica, conflitos e um quadro social ainda precário. Cabe ao fundo atentar às prioridades e filtrar, pela via do consenso mínimo, o excessivo elenco de propostas existentes, quase sempre fragmentadas ou superpostas. É oportuno lembrar, nessa ocasião, o conceito de políticas públicas como

uma forma de ação coletiva, que almeja objetivos de interesse coletivo, em vez de ser sinônimo de ações governamentais¹¹.

As prioridades de ação e as políticas públicas decorrentes reclamam educação e conhecimento para promover uma dimensão humanista na condução de saberes que levariam a formar e reter na região a juventude talentosa. Assim, será possível assegurar a melhor aplicação dos recursos da região, uma nova economia florestal, tecnologias para viabilizar a segurança alimentar, energética e de saúde, e a reestruturação das cadeias produtivas com o pleno aproveitamento das bioengenharias e da bioinformática.

Os itens listados anteriormente, uma vez tratados pelos gestores do fundo como prioridades, desenham um conjunto de fatores indispensáveis para a construção do futuro do mecanismo. Se a “etapa de aprendizado” cumpriu-se durante longos cinco anos, torna-se difícil prever o quanto vai durar a fase de disseminação das experiências acumuladas pelo BNDES na gestão do fundo. O principal desafio a enfrentar não será apenas do atual gestor, mas de altos escalões do Estado brasileiro. Referimo-nos à decisão de ampliar o número de doadores internacionais, pois está visto que Noruega e Alemanha não poderão continuar solitariamente bancando as demandas que não param de crescer.

Para isso, além de resultados concretos e exemplares que conquistem amplo reconhecimento nas comunidades local e externa, espera-se dos projetos financiados pelo fundo novas soluções tecnológicas e gerenciais para resolver problemas estruturais. Essas inovações incluem a criação de novos produtos, processos e/ou serviços, além da aplicação diferenciada de tecnologias já conhecidas.

Em complemento, os projetos apoiados deveriam se pautar por uma autodeterminação financeira e transparência por meio da geração de receita oriunda da venda de produtos, serviços ou taxas de adesão, além de sólidas parcerias com órgãos governamentais, empresas privadas e organizações da sociedade civil caracterizadas pela transparência.

Concluindo, é interesse do Brasil assegurar o impacto social direto mensurável, tendo por evidência relatórios de avaliação feitos por tercei-

11. Ricardo Lagos, *The 21st Century: A View from the South*, Londres, First, 2005.

ros e que incluem os testemunhos dos beneficiários dos projetos sociais, os quais levam em conta a equidade de gênero, a inserção social e o respeito à diversidade cultural. Trata-se de uma “agenda para a Amazônia” alinhada com a América Latina que queremos¹². Isto é, uma região capaz de liderar mudanças através de políticas públicas baseadas nos princípios de liberdade, inclusão social, responsabilidade ambiental e rigor econômico. Uma região imbuída de sensibilidade estratégica para o reposicionamento dos sistemas sociais e das cadeias setoriais, por meio da inovação. Uma região que contribua para estabelecer uma governabilidade internacional capaz de construir um futuro melhor para as gerações presentes e vindouras. Enfim, uma América Latina capaz de adquirir a consciência dos riscos e da necessidade de mitigá-los sem adiamentos.

Referências

- ARAGON, Luis E. *De Quem é Esta Floresta, Afinal?* São Paulo, Duetto, 2008 (Amazônia: A Floresta e o Futuro).
- BECKER, Bertha & STENNER, Cláudio. *Um Futuro para a Amazônia*. São Paulo, Oficina de Textos, 2008 (Inventando o Futuro).
- FORMENTI, Lígia. “País Aplica apenas 11% de Fundo para Proteger Amazônia”. *O Estado de S. Paulo*, 28 abr. 2013. Disponível em: www.estadao.com.br/noticias/impresso,pais-aplica- apenas--11-de-fundo-para- proteger-amazonia-,1026355,0.htm. Acesso em: 11 set. 2013.
- FUNDO Amazônia. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2013.
- GOBETTI, Sérgio. “Noruega Doa pelo menos us\$ 100 mi para Amazônia”. *O Estado de S. Paulo*, p. A22, 14 set. 2008.
- HAAG, Carlos. “O Patriarca da Ciência”. *Pesquisa Fapesp*, n. 202, dez. 2012. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2012/12/10/o-patriarca-da-ciencia>. Acesso em: 11 set. 2013.

12. Ricardo Lagos, “A América Latina que Queremos”, *Política Externa*, vol. 22, n. 1, pp. 45-56, jul.-set. 2013.

- JACOBY, Russell. *O Fim da Utopia: Política e Cultura na Era da Apatia*. São Paulo, Record, 2001 (Pensando na Crise).
- LAGOS, Ricardo. “A América Latina que Queremos”, *Política Externa*, vol. 22, n. 1, pp. 45-56, jul.-set. 2013.
- _____. *The 21st Century: A View from the South*. Londres, First, 2005.
- LOPES, Alfredo M. R. *Amazônia: Pioneiros e Utopias*. Manaus, Instituto Censur, 2013.
- MARCOVITCH, Jacques. *A Gestão da Amazônia: Ações Empresariais, Políticas Públicas, Estudos e Propostas*. São Paulo, Edusp, 2011.
- _____. *Para Mudar o Futuro: Mudanças Climáticas, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais*. São Paulo, Edusp/Saraiva, 2006.
- NOGUEIRA, Octaciano (org.). *Obra Política de José Bonifácio: Comemorativa do Sesquicentenário da Independência*. Brasília, Senado Federal, 1973.
- NOSSA, Leonencio. *O Rio: Uma Viagem pela Alma do Amazonas*. Rio de Janeiro, Record, 2011.
- ORSENNA, Erik. *Portrait du Gulf Stream: éloge des courants*. Paris, Éditions du Seuil, 2005.
- “Um Vexame Amazônico”. *O Estado de S. Paulo*, 6 maio 2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,um-vexame-amazonico-,1028867,0.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.
- VIEIRA, Sergio Eduardo Weguelin. [Palestra]. In: *Fundo Amazônia: Evolução Recente e Perspectivas*, São Paulo, 19 jun. 2013.

Anexo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Disciplina: EAD-5953: Estratégia Empresarial e Mudanças Climáticas (2013)

Docentes: Jacques Marcovitch e Isak Kruglianskas

Pesquisa: Fundo Amazônia

I. Premissa

A ação humana tem provocado um significativo aumento da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera. O Brasil pode oferecer uma importante contribuição para o enfrentamento desse problema. Para isso, a preservação da natureza, a redução do desflorestamento, a recuperação da cobertura florestal e a transição para uma economia de baixa emissão de gases de efeito estufa constituem os focos das políticas públicas.

II. Objetivos da disciplina

Em 2013 a disciplina teve por objeto os projetos financiados pelo Fundo Amazônia, que almeja reduzir o desflorestamento naquela região. Nesse sentido, cada pós-graduando/pesquisador analisou um dos projetos financiados pelo fundo, com foco em métricas inclusive, quando aplicável, os parâmetros adotados para o pagamento por serviços ambientais. Além disso, as seguintes dimensões do Fundo Amazônia foram estudadas: missão, objetivos, estrutura, operação e resultados alcançados.

III. Contexto

O Fundo Amazônia resulta de uma colaboração transnacional pioneira que experimenta novos modelos de governança colaborativa. Esses novos modelos derivam de formas híbridas de governança que, além de incluir atores não públicos representativos, geram efeitos de alcance global. Através desses novos modelos se espera alcançar resultados concretos e exemplares, gerar novas soluções tecnológicas e gerenciais para resolver problemas estruturais, assegurar um impacto social direto mensurável e finalmente favorecer um efeito multiplicador para que os resultados alcançados pos-

sam inspirar outras iniciativas alinhadas com a sustentabilidade ambiental na Amazônia e em outros biomas tropicais.

IV. Resultado

Ao término da disciplina, cada pós-graduando adquiriu a experiência de conceber, delinear, estruturar e implementar a avaliação de um programa ou projeto. Para isso, o pós-graduando teve de demonstrar sua habilidade de identificar fontes de informações, obter documentos e relatórios, levantar dimensões qualitativas e quantitativas, analisar dados financeiros e não financeiros, priorizar problemas e desafios e, finalmente, desenvolver indicadores de desempenho que contribuem para o monitoramento do programa ou projeto estudado.

V. Metodologia

Tendo por foco os projetos financiados, cada pesquisador elaborou um roteiro de pesquisa que tinha como referência os seguintes passos:

- Passo 1: descrição do projeto com ênfase nos seus objetivos e metas.
- Passo 2: descrição da instituição proponente explicitando a unidade responsável pelo projeto.
- Passo 3: descrição do estágio atual do projeto com ênfase nas metas atingidas e a realizar.
- Passo 4: roteiro de análise do projeto com foco em métricas.
Tratou-se de levantar fontes de informações, obter documentos e relatórios, analisar dimensões qualitativas e quantitativas, examinar dados financeiros e não financeiros disponíveis, priorizar os problemas enfrentados pelo projeto e, finalmente, identificar ou propor indicadores de desempenho que contribuíssem para o monitoramento do projeto estudado.
- Passo 5: análise do projeto e sua avaliação crítica considerando a missão do Fundo Amazônia, os objetivos do projeto em estudo e os resultados alcançados na data da avaliação, com base nos indicadores de desempenho existentes no plano do projeto ou propostos.

- Passo 6: recomendações para o projeto estudado e seus desafios oferecendo proposições para seu progresso e/ou conclusão.
- Passo 7: recomendações para o Fundo Amazônia, com referência à sua estrutura e operação, tendo por base o projeto estudado.

VI. Relação de projetos selecionados do Fundo Amazônia (dados atualizados em 23 de setembro de 2013)

1. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Amazonas (região sul do Amazonas)

- Objetivo: apoiar o fortalecimento da gestão ambiental em áreas sob intensa pressão pelo desmatamento no estado do Amazonas por meio da elaboração de marcos legais do Cadastro Ambiental Rural (CAR); do incentivo à regularização ambiental e fundiária; do aprimoramento dos mecanismos de licenciamento e monitoramento ambiental; e da recuperação de áreas desmatadas por meio de reflorestamentos com função econômica e ecológica.
- Aprovação: agosto de 2010
- Valor total: R\$ 20 000 000,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 7/12/2012: 76%
- Pesquisadora pós-graduada: Jaiarys Capa Bataglin (doutoranda da FEA-USP)

2. Valorização do Ativo Ambiental Florestal (Acre)

- Objetivo: fomentar práticas sustentáveis de redução do desmatamento, com pagamento por serviços ambientais, valorizando o ativo ambiental e florestal para consolidar uma economia limpa, justa e competitiva, fundamentada no Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE).
- Aprovação: outubro de 2010
- Valor total: R\$ 60 000 000,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 5/10/2011: 53%

- Pesquisador pós-graduando: José Geraldo de Araújo Guimarães (doutorando da FEA-USP)

3. *Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) Pará*

- Objetivo: apoiar o fortalecimento da gestão ambiental no estado do Pará por meio do aprimoramento do processo de emissão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), da descentralização e da desconcentração das atividades de sua Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) e do aprimoramento do processo legal de licenciamento ambiental.
- Aprovação: julho de 2010
- Valor total: R\$ 15 923 230,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 27/8/2013: 74%
- Pesquisadora pós-graduanda: Livia Paulucci de Freitas (mestranda da FEA-USP)

4. *Nascentes do Buriti (Carlinda, MT)*

- Objetivo: apoiar o fortalecimento da gestão ambiental municipal, por meio da estruturação física da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo e ações de recuperação de 1 722 ha de áreas de preservação permanente (APPS) no entorno de nascentes.
- Aprovação: agosto de 2011
- Valor total: R\$ 1 870 581,50
- Duração: 48 meses
- Percentual recebido até 23/5/2013: 81%
- Pesquisador pós-graduando: Henrique Miguel Martinho (mestrando do Departamento de Engenharia Química da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – Poli-USP)

5. *Olhos d'água da Amazônia (Alta Floresta, MT)*

- Objetivo: apoiar o fortalecimento da gestão ambiental no município, por meio da realização do diagnóstico ambiental e da viabilização do processo de registro das pequenas propriedades rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR), além de promover ações de fomento à recu-

peração de áreas de preservação permanente degradadas próximo às nascentes localizadas nas pequenas propriedades.

- Aprovação: agosto de 2010
- Valor total: R\$ 2 781 340,40
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 23/9/2013: 100% (iniciada a segunda fase)
- Pesquisador pós-graduando: Alexandre Hideo Sasaki (doutorando da FEA-USP)

6. Fortalecimento da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia – IPPA (Bioma Amazônia)

- Objetivo: desenvolver projeto interdisciplinar de pesquisa sobre os impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes da expansão da fronteira econômica da Amazônia, no âmbito da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (IPPA) vinculada ao Fórum de Pesquisa e Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia.
- Aprovação: agosto de 2011
- Valor total: R\$ 2 704 084,90
- Duração: 24 meses
- Percentual recebido até 13/6/2013: 73%
- Pesquisadora pós-graduanda: Anne Dorothee Slovic (candidata ao doutorado da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – FSP-USP)

7. Nova Cartografia Social na Amazônia (Bioma Amazônia)

- Objetivo: promover o mapeamento social de 27 comunidades do bioma Amazônia e o fortalecimento da rede de pesquisa envolvida no projeto.
- Aprovação: novembro de 2010
- Valor total: R\$ 4 614 587,03
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 24/4/2013: 66%
- Pesquisadora pós-graduanda: Ester Feche Guimarães de Arruda Juliano (doutoranda da EESC-USP)

8. *Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia – PAS (oeste do Pará)*

- Objetivo: apoiar, em assentamentos da parceria entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) e a Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP) no oeste do Pará, o desenvolvimento de uma experiência demonstrativa de produção sustentável e a implementação de pagamento pelos serviços ambientais para famílias compromissadas com a redução do desmatamento.
- Aprovação: novembro de 2011
- Valor total: R\$ 24 939 200,37
- Duração: 60 meses
- Percentual recebido até 21/9/2012: 18%
- Pesquisadora pós-graduanda: Denise Imori (doutoranda da FEA-USP)

9. *Fundo Kayapó de Conservação em Terras Indígenas do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio (Comunidades Indígenas Kayapó)*

- Objetivo: apoiar projetos das organizações do povo Kayapó voltados para atividades produtivas sustentáveis, fortalecimento institucional, prevenção ao desmatamento, conservação da biodiversidade e proteção territorial, por meio da implementação de um mecanismo financeiro e operacional de longo prazo, denominado Fundo Kayapó.
- Aprovação: junho de 2011
- Valor total: R\$ 16 900 000,00
- Duração: 72 meses
- Percentual recebido até 2/5/2013: 44%
- Pesquisadora pós-graduanda: Karen Esteves Fernandes Pinto (doutoranda da FEA-USP)

10. *Projeto Conhecer para Conservar do Museu da Amazônia – Musa (Manaus)*

- Objetivo: implantar o Museu da Amazônia (Musa) e um Centro de Treinamento no Assentamento Água Branca, em Manaus, visando à disseminação de conhecimentos que contribuam para a valorização e a conservação dos recursos naturais da Amazônia e de seu patrimônio cultural, por meio de um modelo inovador de visitação da floresta.

- Aprovação: novembro de 2010
- Valor total: R\$ 8 454 421,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 12/3/2013: 68%
- Pesquisadora pós-graduanda: Carolina C. Fernandes (mestranda da FEA-USP)

11. Fundo Dema (Comunidades próximas à rodovia Transamazônica)

- Objetivo: apoiar projetos socioambientais de pequeno valor, por meio de oito chamadas públicas a serem lançadas ao longo de três anos.
- Aprovação: março de 2011
- Valor total: R\$ 9 347 384,00
- Duração: 60 meses
- Percentual recebido até 10/6/2013: 24%
- Pesquisadora pós-graduanda: Bárbara Galleli Dias (doutoranda da FEA-USP)

12. Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável (Pará, Amazonas e Rondônia)

- Objetivo: apoiar a expansão da prática de manejo florestal sustentável por meio de ações de capacitação técnica, sensibilização dos atores-chave e dos trabalhadores e da pesquisa aplicada.
- Aprovação: novembro de 2010
- Valor total: R\$ 7 449 000,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 9/5/2013: 67%
- Pesquisador pós-graduando: Luís Gustavo Santos Lazzarini (mestrando da FD-USP)

13. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imazon (onze municípios do Pará)

- Objetivo: mobilizar os governos estaduais e municipais, os produtores rurais, sindicatos e associações objetivando acelerar a adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR); monitorar o desmatamento por meio de

imagens de satélite; e auxiliar no planejamento da paisagem e restauração de áreas degradadas na bacia do rio Uraim, em Paragominas.

- Aprovação: dezembro de 2009
- Valor total: R\$ 9 736 473,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 10/9/2012: 68%
- Pesquisadora pós-graduanda: Laura Silvia Valente de Macedo (doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental – Procam-USP)

14. *Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa (Bioma Amazônia)*

- Objetivo: apoiar a criação e a consolidação de unidades de conservação (ucs) no bioma Amazônia, de forma a assegurar a conservação da biodiversidade e a manutenção dos processos e serviços ecológicos da região.
- Aprovação: dezembro de 2009
- Valor total: R\$ 20 000 000,00
- Duração: 48 meses
- Percentual recebido até 27/8/2013: 88%
- Pesquisadora pós-graduanda: Joana Carminatti de Oliveira Ferraz (mestranda da Poli-USP)

15. *Virada Verde da The Nature Conservancy – TNC (doze municípios de Mato Grosso e do Pará)*

- Objetivo: contribuir para a mobilização dos atores locais em doze municípios de Mato Grosso e do Pará, com vistas à adesão ao CAR, e monitorar o desmatamento na região por meio de imagens de satélite.
- Aprovação: dezembro de 2009
- Valor total: R\$ 16 000 000,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 25/9/2012: 73%
- Pesquisadora pós-graduanda: Cecília Seravalli (aluna especial)

16. *Programa Bolsa Floresta – PBF da Fundação Amazonas Sustentável – FAS*

- Objetivo: promover a contenção do desmatamento e a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes nas ucs estaduais do Amazonas.
- Aprovação: novembro de 2009
- Valor total: R\$ 19 169 087,00
- Duração: 60 meses
- Percentual recebido até 5/10/2012: 56%
- Pesquisadora pós-graduanda: Gleriani Torres Carbone Ferreira (doutoranda da FEA-USP)

17. *Sementes do Portal do Instituto OuroVerde (OV) (sete municípios de Mato Grosso)*

- Objetivo: promover a recuperação ambiental de 1 200 ha de áreas degradadas (recomposição de áreas de proteção permanente e reserva legal) e a revalorização da agricultura familiar em seis municípios do Território Portal da Amazônia, por meio da difusão de sistemas agroflorestais que combinam o uso sustentável da floresta com geração de renda. Adicionalmente, a comunidade indígena dos Terena será capacitada a coletar as sementes que serão utilizadas nos sistemas agroflorestais.
- Aprovação: dezembro de 2009
- Valor total: R\$ 5 433 450,00
- Duração: 36 meses
- Percentual recebido até 22/3/2013: 99,8%
- Pesquisadora pós-graduanda: Caroline Gonçalves (doutoranda da FEA-USP)

18. *Biodiversidade (Belém)*

- Objetivo: ampliar a infraestrutura de pesquisa da Universidade Federal do Pará (UFPA) voltada para o estudo da biodiversidade, compreendendo: construção e estruturação do Centro de Estudos Avançados da Biodiversidade (Ceabio); e reforma do Laboratório de Planejamento de Fármacos e do Laboratório de Neuroquímica Molecular e Celular e aquisição e instalação de equipamentos em laboratórios de pesquisa em biotecnologia.

- Aprovação: abril de 2012
- Valor total: R\$ 4 639 706,98
- Duração: 24 meses
- Percentual recebido até 8/1/2013: 17%
- Pesquisador pós-graduando: Marcelo Felipe Figueira Júnior (doutorando da FEA-USP)

19. Desafios de uma Amazônia sustentável: causas da não utilização do potencial de investimento do Fundo Amazônia

- Pesquisadora pós-graduanda: Vanessa Cuzziol Pinsky (mestranda da FEA-USP)

20. Fundo Amazônia: uma análise

- Pesquisador pós-graduando: Leandro Fraga Guimarães (doutorando da FEA-USP)

VII. Pesquisadores e especialistas que participaram dos seminários da disciplina em 2013:

Adalberto Luis Val – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa)

Bernardo Von Braune – Departamento de Gestão do Fundo Amazônia do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Defam-BNDES)

Cláudia Costa – Defam-BNDES

Eduardo Marino – Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)

Fátima Pereira Pinto – Ecouniverso

Gil Vidal Borba – Defam-BNDES

João Paulo Capobianco – Instituto Democracia e Sustentabilidade

Joaquim José Martins Guilhoto – FEA-USP

Rachel Biderman – World Resources Institute (WRI)

Ricardo Abramovay – FEA-USP

Roberto Smeraldi – Amigos da Terra – Amazônia Brasileira

Roberto Waack – Amata Brasil

Sérgio Weguelin – Área de Meio Ambiente do BNDES

Virgílio Viana – FAS

Governo representativo e democracia: a experiência latino-americana em perspectiva comparada

FERNANDO LIMONGI¹

Neste ensaio trato da relação entre desenvolvimento econômico e regimes políticos na América Latina. Reconstituo a literatura sobre o tema com ênfase no segundo termo da equação. O artigo toma a forma de uma revisão comentada da literatura. Sigo os trabalhos que definiram a visão sobre o tema. Minha intenção é identificar as limitações da agenda de pesquisa sobre a experiência política da região. Subsidiariamente, mostro como a reflexão sobre a viabilidade de uma ordem democrática na América Latina se associa à política externa norte-americana. Concluo apontando linhas possíveis para uma reorientação dos trabalhos sobre a experiência política da região.

O clássico trabalho de Seymour Martin Lipset², “requisitos sociais da democracia”, publicado no fim dos anos 1950, é o ponto de partida necessário para qualquer revisão sobre as relações entre desenvolvimento e democracia. O texto apresenta a versão mais acabada da primeira aparição da teoria da modernização: “Talvez a generalização mais comum, associando os sistemas políticos a outros aspectos da sociedade, seja a de que a democracia está relacionada com a situação de desenvolvimento econômico. Quanto mais próspera for a nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustenha a democracia”³.

1. Professor da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e pesquisador do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (Neci), ambos da Universidade de São Paulo (USP), e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).
2. Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. 53, n. 1, pp. 69-105, mar. 1959.
3. Seymour Martin Lipset, *O Homem Político*, Rio de Janeiro, Zahar, 1967, pp. 49-50.

A relação seria clara. Desenvolvimento (ou modernização) sustentaria a democracia⁴. Mais do que isso, haveria uma única rota a ser seguida por todos os países. A história do Brasil, para citar um exemplo, reproduziria a da Inglaterra. A diferença entre esses dois países se refere ao estágio em que se encontram. Quando a modernização da sociedade brasileira se equiparar à alcançada pela inglesa, o mesmo acontecerá com seu regime político.

Lipset comprova a existência dessa relação linear e única com uma bateria de dados. Diferentes indicadores de desenvolvimento são arrolados para comprovar que democracias estáveis são mais frequentes à medida que se caminha do tradicional ao moderno. Os dados são simples e de fácil leitura.

O trabalho de Lipset foi lido e interpretado como uma comprovação da existência de uma relação linear entre modernização e democracia. A consequência desse estudo para a América Latina seria clara e imediata. O atraso econômico da região determina seu atraso político. Uma vez superado o subdesenvolvimento, a experiência política da região reproduziria a das áreas mais desenvolvidas.

Contudo, os dados apresentados por Lipset não comportam interpretação tão simplista e direta. Ainda que raramente notado, o fato é que o autor organiza seus dados distinguindo dois grandes grupos de países. De acordo com a justificativa que apresenta, seriam áreas dotadas de culturas políticas próprias. As razões para a distinção e a distribuição dos países nesses dois grupos não são suficientemente elaboradas. O primeiro grupo é formado por países europeus e outros de língua inglesa (Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália). O segundo grupo, por nações latino-americanas. Ao duplo critério usado para compor o primeiro grupo (regional e linguístico) soma-se o uso de critérios distintos para a classificação de regimes políticos em cada grupo.

Essas operações e distinções não são incorporadas ou elaboradas pelo autor na análise de seus dados. A distinção entre as duas grandes áreas de cultura política é olímpicamente ignorada. Contudo, a relação linear afirmada só se sustenta quando limitada ao interior de cada um dos gru-

4. Como discutem Adam Przeworski e Fernando Limongi ("Modernization: Theory and Facts", *World Politics*, vol. 49, n. 2, pp. 155-183, 1997), o termo sustentar não é equivalente a causar.

pos. Dito de outra forma, a modernização determina a probabilidade de que a democracia seja sustentada de forma diversa em cada uma dessas áreas. A generalização deveria ter sido acompanhada pelo condicional: o efeito da renda opera no interior de cada área.

Se compararmos os grupos, veremos que a democracia tende a ocorrer em estágios mais baixos de modernização na América Latina. Vejamos os dados de renda *per capita* para ficarmos apenas com um dos muitos indicadores a que Lipset recorre. Democracias na América Latina são observadas com uma renda média de 171 dólares. A renda média das ditaduras europeias chega a 308 dólares, quase o dobro das democracias latino-americanas.

Difícil compreender como tal fato tenha escapado aos analistas. Para que a relação linear entre renda e regime seja mantida, a separação entre as duas culturas políticas precisa ser levada ao extremo, ao ponto de considerar as democracias latino-americanas menos democráticas que as ditaduras europeias⁵.

Para fixar o ponto e entender os desdobramentos a serem analisados a seguir, é importante entender que Lipset não recorre a uma série temporal. Foram comparados os países desenvolvidos e subdesenvolvidos nos anos 1950. Logo, a inferência segundo a qual o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos traria consigo a democracia encontra fundamento em uma teoria específica da história. Todo e qualquer país, em qualquer momento da história, passa pelos mesmos estágios. Assim, os países subdesenvolvidos representariam o passado dos países desenvolvidos, e estes o futuro daqueles. A inferência, portanto, passa pela suposição da existência de um caminho único, a ser trilhado por todos os países que estão em direção à modernidade.

Barrington Moore Jr.⁶ contesta esses supostos ao demonstrar que o processo de modernização comporta mais de uma trajetória. A combinação entre industrialização e democracia distingue esses caminhos. De-

5. A forma como Lipset nomeia seus regimes e justifica sua classificação pode ter induzido seus leitores a erro. Os grupos não são excludentes e nomeados de forma diferente em cada tabela.
6. Ver Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon, 1966, e *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno*, Lisboa, Cosmos, 1975.

mocracias representativas dependeriam de um pré-requisito: a destruição revolucionária da velha ordem. Sem revolução burguesa não há chances para a democracia liberal.

A modernização, contudo, pode ser atingida, ainda que ela não venha associada à democracia. Os dois outros caminhos trilhados haviam levado a soluções não democráticas. Um desses caminhos foi trilhado por Alemanha e Japão, onde uma burguesia fraca teria se aliado aos proprietários de terra para forjar uma modernização pelo alto, assentada na repressão às demandas populares. A segunda via, portanto, corresponderia a uma associação entre desenvolvimento econômico e o nazismo, isto é, a regimes totalitários.

A terceira via no modelo de Moore seria aquela que leva ao comunismo, ao totalitarismo de esquerda. Nesse caso, burguesia e proprietários de terra seriam fracos, incapazes de dirigir o processo de modernização. Em lugar de revoluções burguesas, a modernização seria produto de revoluções camponesas que teriam tido lugar tanto na Rússia como na China. Nessa via, como na segunda, a modernização ou o desenvolvimento econômico estariam associados à emergência de regimes totalitários, não democráticos.

Em Moore, se lermos com atenção, a relação causal entre desenvolvimento e regime político é mais difícil de ser estabelecida. Por isso, anteriormente, usei o termo associação. A relação causal, na realidade, passa pela classe social que dirige o processo de modernização. Somente quando a burguesia assume inteiro controle desse processo é que temos modernização com democracia.

A democracia seria o produto imediato de uma ruptura radical com o passado. Frise-se: um produto imediato. Eliminada ou destruída a velha ordem, Inglaterra, França e Estados Unidos consolidaram de pronto a opção pelo modelo liberal-democrático. Nesses termos, não há propriamente democratização. Se houver algum desenvolvimento ou caminho a perseguir, esse já está inscrito no movimento revolucionário. No máximo, para que esses regimes venham a se tornar democráticos, têm de passar por uma evolução ou reformas.

Há inúmeras variações do modelo de Moore. Uma versão tira o enfoque dado às classes dirigentes do processo e acentua o momento (*timing*) em

que se dá a modernização. Países são distinguidos de acordo com o ponto na história em que o processo de modernização deslança, quando ocorre o *take-off*. A suposição aqui é que, quanto mais tarde o país se desenvolve, menos democrático será seu regime. Isso porque os investimentos necessários para alavancar o salto do desenvolvimento cresceriam com o tempo, seja porque a tecnologia se tornaria mais complexa, seja porque os mercados estariam dominados pelos que se desenvolveram antes. O fato é que o desenvolvimento tardio torna a ação do Estado e a repressão às demandas dos trabalhadores essenciais. Sem um ou outro, a modernização, seu pontapé inicial, seria impossível. A conclusão, portanto, é de que somente Estados repressivos, isto é, não democráticos, poderiam assegurar as taxas de investimento necessárias para dar início e sustentar o processo de modernização.

As três vias de Moore podem ser facilmente acomodadas – ou traduzidas – nesse esquema explicativo. A tipologia resultante toma a forma de *early comers* (Inglaterra, Estados Unidos e França), contrastados com os *late-comers* (Alemanha, Japão, Rússia e China). A versão que distingue os diferentes momentos históricos da decolagem estabelece uma relação causal mais direta e explícita entre desenvolvimento econômico e regime político. No caso de Moore, a relação mais forte que se estabelece é entre sobrevivência de relações tradicionais no campo e ausência de democracia. O passado seria um inimigo da democracia; somente com sua destruição violenta (revolucionária) seria possível estabelecer a nova ordem política.

Moore descarta inteiramente a possibilidade de que a rota seguida pelos pioneiros – Inglaterra, França e Estados Unidos – venha a ser seguida pelos países retardatários. Pode até ser que essa possibilidade seja entrevista aqui ou ali em sua obra. Para os fins desta revisão, importa menos reconstruir o pensamento de Moore que frisar sua recepção. Em outras palavras, para os leitores de Moore essa opção passou a ser desconsiderada. Assim, no término do século XIX, as revoluções burguesas não seriam mais viáveis ou possíveis. Essa janela de oportunidades, digamos assim, se fechou com a Guerra da Secessão, última revolução burguesa registrada na reconstituição histórica de Moore. Naquele mesmo período, de acordo com o autor, a história alemã se selava, a burguesia recolhia suas armas enquanto forjava sua aliança com a nobreza agrária.

Dessa discussão, há um bom número de pontos que precisam ser fixados. Moore não aprofunda a relação causal entre a destruição violenta do passado e a emergência do governo liberal-democrático. Talvez porque esse fosse um ponto que dispensasse maiores considerações por sua obviedade. Afinal, revoluções burguesas foram feitas em nome da liberdade e da igualdade e, portanto, contêm os germes das transformações futuras desses regimes. Seja como for, para todos os efeitos, o fim da velha ordem corresponde ao nascimento da democracia.

Na realidade, Moore está menos preocupado em explicar o passado que em prever o futuro. Boa parte de seu livro é dedicada ao estudo da Índia. Moore pergunta se aquele país poderia conciliar modernização e democracia. O livro não oferece uma resposta definitiva, ainda que se incline mais pela negativa. As coisas se complicam porque não é apenas a democracia que está em questão. O modelo de desenvolvimento também é posto em cheque, isto é, se a modernização da sociedade indiana poderia (ou não) se dar no interior do marco capitalista. Moore tem dúvidas, sua análise não é conclusiva. Naquele momento, a combinação específica entre modelo econômico e regime político a ser adotada pela Índia pedia apostas. Contudo, dado o esquema interpretativo montado, sabemos que as chances de que os países retardatários possam vir a se tornar democráticos são mínimas, se é que elas existem.

As impressões da Guerra Fria sobre a produção do período são perceptíveis a olhos nus. A tese de Lipset se enquadra perfeitamente à Aliança para o Progresso. Se os Estados Unidos queriam promover regimes democráticos, então deveriam auxiliar o desenvolvimento econômico⁷. Mas a história levanta dúvidas. A modernização não foi sempre acompanhada ou levou à emergência de regimes democráticos. O arranque inicial pode pedir Estados repressivos. Inércia não é uma alternativa porque a modernização sem o necessário empuxo pode levar, via dissolução dos Estados

7. Não há espaço para desenvolver o ponto, mas há mais consequências que podem ser retiradas do texto de Lipset e de seus seguidores. A ênfase deve recair no fortalecimento de uma classe média, verdadeiro esteio de um regime democrático por suas posições políticas moderadas. Do ponto de vista político-partidário isso se traduziria em apoio a partidos democratas cristãos.

e revoluções camponesas, ao comunismo. A encruzilhada em que a Índia se encontraria era, ao mesmo tempo, uma encruzilhada para a política externa norte-americana. Como discuto adiante, sob a influência das teorias do desenvolvimento político, essas dúvidas foram dissipadas.

A versão de Moore para a relação entre desenvolvimento e democracia teve boa aceitação na América Latina. Seu trabalho, assim como os que estão direta ou indiretamente relacionados à sua tese, é rapidamente incorporado à reflexão latino-americana, justificando o abandono da visão unilinear contida na tese desenvolvida por Lipset. Ou seja, os países latino-americanos não estariam fadados a repetir a rota trilhada por Inglaterra, França e Estados Unidos. Ao contrário, essa alternativa fora posta fora de alcance.

A proximidade entre o trabalho de Moore e a teoria da dependência é evidente. O ponto de partida para arguir a divergência é o mesmo: o papel e a força das burguesias e sua capacidade de liderar o processo de modernização. A ausência de burguesias fortes, conquistadoras, implica a impossibilidade da construção de uma ordem democrática como subproduto da modernização. Nessas plagas, a rota modernizante associaria capitalismo e autoritarismo. Não haveria uma incompatibilidade de fundo entre classes agrárias e a burguesia industrial. Na realidade, nem chega a ser claro que estejamos diante de dois interesses distintos. Menos que uma aliança de classes, o que caracterizaria a América Latina seria a complementariedade entre o arcaico e o moderno.

Enquanto durou a fase fácil da substituição de importações, ainda teria sido possível compatibilizar desenvolvimento e regimes democráticos. O arranque, o aprofundamento da industrialização, pediria repressão às demandas dos trabalhadores, restrições ao consumo presente em nome do futuro, isto é, o favorecimento ao investimento, possíveis apenas sob regimes autoritários. O caráter dependente do capitalismo, sua fragilidade intrínseca, impediria que este se desenvolvesse em um regime aberto.

Assim, para a teoria da dependência, em suas inúmeras versões e revisões, democracia não seria uma alternativa viável na América Latina. O resultado mais provável da modernização seriam regimes autoritários.

Em Lipset e em Moore, assim como na teoria da dependência como

formulada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto⁸, o regime político é uma consequência direta do desenvolvimento econômico. Democracias vicejam apenas em países selecionados, os mais desenvolvidos, e, eventualmente, apenas naqueles que se lançaram cedo nessa senda. A história não se repetiria. A trilha aberta pelos que chegaram primeiro não poderia ser seguida por aqueles que tomaram o mesmo caminho tardiamente. Para estes, a modernização seria sempre incompleta, pois não alcançaria a esfera política. O atraso político seria perene.

Essas comparações exageram o caráter democrático dos regimes criados em Inglaterra, França e Estados Unidos na esteira das revoluções analisadas por Moore. Não que se desconheça que esses regimes não sejam pautados na democracia, da maneira como a definimos hoje. Seus traços antidemocráticos, contudo, tendem a ser minimizados, vistos como contradições ou tensões que necessariamente se resolverão com o tempo. A cidadania civil, como argumenta T. H. Marshall⁹, contém os germes da cidadania política. O tratamento dado a regimes similares na América Latina recebem ênfase contrária, destacando-se e realçando seus traços antidemocráticos. Assim, o que por vezes é retratado como resquício aristocrático em um hemisfério toma a forma de uma manifestação oligárquica em outro¹⁰.

Até o momento, tratei da equação desenvolvimento econômico/democracia, tomando o primeiro termo como a variável independente. Mas a equação pode ser invertida. A política pode ser a causa fundamental do desenvolvimento econômico, parafraseando Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson¹¹. Essa é a tese central e mais cara aos neoinstitucionalistas. Mas, antes de tratar delas, é preciso discutir sua primeira encarnação, a engenharia institucional e o desenvolvimento político.

8. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
9. *Cidadania, Classe e Status*, Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
10. Sobre as ambiguidades oligárquicas, consultar Wanderley Guilherme dos Santos, “O Sistema Oligárquico Representativo da Primeira República”, *Dados*, vol. 56, n.1, pp. 9-37, 2013.
11. Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, “Institutions as the Fundamental Cause of Long Run Growth”, *NBER Working Paper*, n. 10481, maio 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10481>. Acesso em: 11 set. 2013; e *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Nova York, Cambridge University Press, 2006.

De acordo com essas teorias, sistemas políticos enfrentariam crises sucessivas. O desenvolvimento político se mede pela capacidade de os países resolverem tais crises. Diferentes versões da teoria destacam e nomeiam as crises e suas etapas/sequências de forma diversa. A incorporação das massas ao sistema político é a mais importante para a presente reconstituição.

Nos trabalhos de Samuel Huntington¹², a teoria do desenvolvimento político é submetida aos imperativos do desenvolvimento econômico. Segundo o autor, seria impossível conciliar democratização e desenvolvimento. A pressão redistributiva embutida no processo de incorporação das massas ao sistema político impediria ou drenaria os recursos necessários à promoção do desenvolvimento econômico. Então, regimes autoritários seriam necessários à promoção da modernização. Na realidade, na pena de Huntington, a opção crucial não seria entre democracia e autoritarismo, mas entre instabilidade e estabilidade. Desenvolvimento político se expressaria na institucionalização progressiva dos regimes políticos. Institucionalizar é o mesmo que obter estabilidade política. A distinção fundamental seria entre governos que mantêm a ordem e os que se mostrariam incapazes de tanto.

As consequências dessa linha de argumentação para a encruzilhada que deteve Moore são claras. As autoridades norte-americanas não deveriam ter pruídos em apoiar regimes autoritários, os quais conduziram, ainda que por vias indiretas e tortas, ao desenvolvimento político, isto é, à estabilidade. Além disso, garantiriam o desenvolvimento econômico. Huntington inverte Lipset e os efeitos dessa inversão foram sentidos na América Latina¹³.

Ainda que não diretamente ligado à questão do desenvolvimento, vale observar que, da mesma forma que Huntington passou uma rasteira em Lipset, Juan Linz¹⁴ promove nova reviravolta nesse debate em seu célebre artigo sobre o Brasil para o livro *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and*

12. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, e *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*, São Paulo, Forense Universitária, 1975.

13. O espaço impede que me detenha nas particularidades dessa inversão. Deve-se notar que esses trabalhos enaltecem o Exército como promotor da modernização.

14. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", em Alfred Stepan (org.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, New Haven, Yale University Press, 1973, pp. 233-254.

Future. No início dos anos 1970, no auge do milagre e antes mesmo da distensão, Linz sustenta que o regime militar no Brasil configuraria uma situação, não um regime autoritário. A distinção é sutil, mas suas consequências devastadoras.

O ponto-chave da distinção sutil – situação *versus* regime autoritário estável – decorre da impossibilidade do regime militar vir a se institucionalizar. Linz examina as possibilidades abertas aos regimes militares da região e conclui que não há chances de eles se institucionalizarem. Um regime é estável quando institucionalizado, quando resolve o problema da sucessão regular do Exercício do poder. Institucionalizar, no léxico de Huntington, era o mesmo que se desenvolver politicamente. Linz nega essa possibilidade aos regimes militares da América Latina. Essa e outras considerações estão relacionadas a uma nova inflexão na política externa norte-americana. Talvez, apoiar regimes militares não fosse a melhor das opções disponíveis.

Vistas sob outro ângulo, as proposições de Linz apenas acentuam a visão de Huntington. A instabilidade, por assim dizer, generaliza-se e passa a independe do regime político. Tanto as fórmulas autoritárias como as democráticas enfrentam problemas. A história política da região passa a ser vista sob a óptica das transições entre regimes. Os regimes que emergem das transições do autoritarismo não são imediatamente classificados como democráticos. Para que atinjam esse estágio, devem passar por um processo de consolidação.

A outra perna da proposição forte de Huntington – a tese de que regimes autoritários seriam mais eficientes para promover o desenvolvimento econômico – demoraria um pouco mais para cair. Os tigres asiáticos deram, por um tempo, guarida à ideia de que regimes autoritários são superiores, para não dizer necessários, à promoção do desenvolvimento econômico.

A súbita ruína do bloco soviético estremeceu as bases dessa crença. Democracias, ou a liberdade, como se passou a afirmar, seriam condições necessárias para o desenvolvimento econômico. Assim, a atual divergência entre os níveis de bem-estar das populações dos diferentes países poderia ser consequência de opções político-institucionais. A divergência funda-

mental ou original não seria econômica, mas institucional, isto é, política. O desenvolvimento dependeria de um conjunto de instituições. Os países que teriam adotado esse conjunto apropriado de instituições se desenvolveram, os demais não.

Algumas questões óbvias decorrem dessas proposições. A primeira: quais são as instituições que levam ao crescimento? A segunda é mais direta e simples: por que alguns países adotam as instituições certas e outros, as erradas? Se há instituições superiores e inferiores e se instituições são produtos das decisões humanas, por que as sociedades que fazem as escolhas inferiores não copiam as que fizeram as escolhas corretas?

Quanto à primeira questão, ainda que crucial, sua resposta não é assim tão clara quanto seria de esperar. Há uma ambiguidade na especificação dessas instituições. Em geral, as instituições superiores são identificadas à democracia sem que se defina claramente o que distingue esse tipo de regime dos demais. Por vezes, na realidade, o que se tem em mente é o governo constitucional e não propriamente uma democracia. Douglass North e Barry Weingast¹⁵, por exemplo, em um celebrado artigo, argumentam que a variável fundamental para o desenvolvimento econômico é a proteção aos direitos de propriedade. Se não têm confiança que poderão usufruir dos frutos de seus investimentos, agentes privados não investem, e, conseqüentemente, não haveria clima propício para o crescimento econômico. O argumento prossegue identificando o principal inimigo aos direitos individuais: o soberano.

Nesses argumentos, impedir que os governantes expropriem os proprietários é a condição necessária e suficiente para o desenvolvimento. Tendo segurança de que auferirão os ganhos de seus investimentos, recursos privados serão alocados de forma eficiente e as economias crescerão. Nesses termos, o constitucionalismo ou o liberalismo político daria resposta a essa questão. Historicamente, o controle sobre o poder absoluto dos monarcas seria o ponto de partida do desenvolvimento econômico.

15. Douglass North e Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", *Journal of Economic History*, vol. 49, n. 4, pp. 803-832, dez. 1989.

No caso da Inglaterra, analisado por North e Weingast, o momento crucial para o desenvolvimento teria sido a Revolução Gloriosa. A partir de então, tendo amarrado as mãos de seu soberano, a Inglaterra saltou à frente das demais nações.

North e Weingast estão preocupados com as consequências da Revolução Gloriosa e não com suas causas. Mas, se a raiz do desenvolvimento capitalista e da hegemonia inglesa pode ser associada a essas transformações políticas, saber quais as suas causas é fundamental. Por que a Inglaterra? Por que outros países não copiaram o exemplo? Acemoglu, Johnson e Robinson enfrentam a questão e, basicamente, afirmam que a burguesia comercial se mostrou forte o suficiente para enfrentar e limitar as pretensões da Coroa. A explicação não difere em quase nada da encontrada em Moore. A favor dos autores, deve ser registrado que eles tratam separadamente do processo de democratização e extensão do sufrágio que ocorre no século XIX.

Como o fim do absolutismo não pode ser associado à emergência da democracia, a construção do arcabouço institucional associado ao desenvolvimento econômico se estende por um longo período. Mais de dois séculos transcorrem entre a Revolução Gloriosa e o início do processo de ampliação do sufrágio. E a extensão do sufrágio, como se sabe, foi lenta e gradual, tomando efeito por sucessivas reformas que se estendem por quase um século. Ou seja, entre governo constitucional e democracia há um longo caminho. Por isso mesmo, como notado, a definição do regime ou de instituições específicas associadas ao desenvolvimento é marcada por ambiguidades. O regime constitucional tende a ser caracterizado como uma protodemocracia, mas a democracia mesmo só apareceria no século XX.

A segunda pergunta – por que os países mais pobres não copiam os mais ricos – pede respostas em dois momentos históricos distintos. É preciso distinguir o momento atual do momento em que as escolhas foram feitas. Hoje, observamos nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. As primeiras tendem a ser democráticas, enquanto as segundas frequentemente convivem com governos autoritários. Por que as nações pobres não corrigem seu equívoco? Por que não transitam para a democracia? Afinal, todos sairiam ganhando com isso. No longo prazo, mesmo as elites dos países

atrasados melhorariam sua situação. Os ricos dos Estados Unidos são mais ricos que seus pares no Brasil.

No interior desse paradigma, escolhas são sempre respostas ótimas a uma dada situação, isto é, respeitados os parâmetros que impõem limites a essas escolhas. Assim, as elites políticas dos países pobres e dos ricos são igualmente dotadas da capacidade de responder à situação em que se encontram. Portanto, a explicação não pode se amparar na falta de racionalidade das elites dos países pobres ou em sua incapacidade de ter projetos em longo prazo. Elites de ambos os lados do Atlântico são igualmente racionais.

Para as elites dos países pobres, instituições que perpetuam o atraso econômico são as melhores possíveis. Mesmo que viessem a ganhar no futuro, as perdas imediatas fariam que essas elites militassem contra qualquer transição em favor de instituições mais favoráveis ao desenvolvimento. Os custos de transição seriam muito altos. Uma vez feitas, opções institucionais teriam efeitos duradouros.

A analogia sempre feita nesse tipo de argumento ajuda a entender melhor o ponto. Todos sabem que os teclados das máquinas de escrever são ineficientes. São, na realidade, deliberadamente ineficientes. A disposição das teclas pretendia diminuir a velocidade do datilógrafo para evitar que as varetas acionadas se chocassem e emperrassem. Hoje isso não é mais necessário, e as letras mais usadas poderiam ser movidas para o centro do teclado. A ineficiência sobrevive porque os custos de transição são muito elevados. Todos teriam de reaprender a datilografar. As pessoas resistem a reaprender e fabricantes hesitam em correr os riscos de não ter mercado para seus produtos. A ineficiência sobrevive a despeito de saber que há modos superiores de dispor o teclado.

Pois bem, para encurtar a história, a América Latina acabou com o *qwerty*, com o teclado errado, e não encontra formas de se livrar do “mico”. A analogia é completa, pois, em certo momento, a escolha institucional feita era ótima, a melhor disponível, dada a estrutura social vigente.

A conclusão desse raciocínio não deixa de ser paradoxal. Escolhas institucionais são cruciais. Contudo, há poucas oportunidades para fazê-las. Há conjunturas críticas em que janelas de oportunidades se abrem e, per-

didadas essas oportunidades, a dependência em relação ao trajeto seguido fecha inteiramente qualquer retificação da rota.

O determinismo imposto pela dependência à rota é moderado pela referência às conjunturas críticas, às encruzilhadas históricas. Haveria um momento original em que as escolhas feitas seriam realmente consequentes. Esse é o momento em que as rotas alternativas se constituem. Alguns países seguiram caminhos que os levaram ao desenvolvimento, outros à estagnação, pobreza e desigualdade.

Logicamente, contudo, no interior desse paradigma, se dois países chegarem a essa encruzilhada enfrentando as mesmas restrições ou os mesmos constrangimentos objetivos, suas decisões deveriam ser iguais, e seria impossível explicar as divergências.

Voltando à história e sendo mais concreto, a divergência entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos teria começado a se construir com a Revolução Gloriosa. O complemento dessa distinção veio na esteira dessa inovação constitucional com a democratização. Na obra de Acemoglu, Johnson e Robinson, esse processo é equiparado às reformas que ampliaram o sufrágio. O conjunto de instituições que emerge dessa dupla reforma, a democracia, levou ao desenvolvimento econômico.

Para que a descrição dê lugar a uma explicação das divergências futuras entre Europa e América Latina, precisamos saber por que nessa região não observamos os mesmos eventos. Por que o governo constitucional não se estabelece na região? Por que o sufrágio não é estendido aos mais pobres?

Em última análise, no modelo de Acemoglu, Johnson e Robinson, o atraso da América Latina é atribuído à força relativa de suas elites, que puderam neutralizar a pressão redistributiva posta pelas camadas inferiores. No caso inglês, o mais discutido por esses autores, elites não teriam agido de forma diferente se esta opção fosse viável. Elas não abriram mão de seus privilégios porque eram mais benevolentes que seus pares no outro lado do Atlântico ou porque eram orientadas por uma visão de longo prazo, enquanto as demais se moviam olhando mais para o futuro imediato, mas porque teriam sido forçadas a fazer concessões. A ameaça da revolução as teria levado a abrir o regime, isto é, a democratizá-lo. A extensão do su-

frágio seria uma concessão. Elites entregam os anéis para não perder os dedos. No fim da história, todos acabam com anéis, melhores do que os envergados originalmente apenas pelas elites.

A explicação pede, portanto, que a América Latina não tenha experimentado regimes constitucionais e que o sufrágio tenha se mantido restrito as elites. Nem uma coisa nem outra corresponde à verdade. Pesquisas históricas recentes mostram que, após a independência, as restrições ao direito de sufrágio na América Latina eram pequenas¹⁶. Para todos os efeitos, vigia por estas bandas do Atlântico o sufrágio universal. As restrições de renda eram mínimas e aplicadas de forma laxa. Com base nessas informações, pode-se argumentar que as sociedades latino-americanas não eram tão fechadas quanto normalmente se argumenta. Ou, talvez, o que seja mais correto, pode-se sustentar que as sociedades europeias eram menos abertas do que normalmente se argumenta. Relativizando ambas as imagens, as sociedades dos dois lados do Atlântico mostram menos divergências do que se assume.

A linha que conecta o trabalho de Lipset aos de Acemoglu, Johnson e Robinson é pontuada por inúmeras reviravoltas. A relação causal entre desenvolvimento e democracia se inverte. Da mesma forma, o efeito da democracia para o desenvolvimento econômico passa por verdadeiras revoluções. Democracias são vistas ora como impeditivos, ora como indutoras do desenvolvimento. O atraso político da América Latina, contudo, permanece como uma referência constante nesses trabalhos. Mais do que isso, os problemas teriam se manifestado na origem, no século XIX.

Os indicadores utilizados para caracterizar o atraso político latino-americano, entretanto, apontam em direção inversa. No caso da teoria da modernização, a renda *per capita* média das democracias deste lado do Atlântico é bem inferior à registrada pelas ditaduras europeias. Isso significa que, mantida a modernização como metro, democracias ocorrem mais cedo aqui do que acolá.

16. Ver Antonio Amino (org.), *Historia de las Elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 2000, e Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nova York, Cambridge University Press, 2010.

Para os neoinstitucionalistas, a história também reserva surpresas. Após a independência, tanto na América espanhola como na portuguesa, Constituições são aprovadas e as restrições impostas à participação são mínimas. Se esses são os parâmetros, então a América Latina está adiante da Europa em termos de proteção aos direitos de propriedade e participação. Se a extensão do sufrágio é o indicador de democratização, então regimes políticos latino-americanos não eram tão fechados e elitistas quanto normalmente se afirma.

Ao chamar atenção para o descompasso entre os fatos e a percepção fortemente arraigada sobre a realidade política da região, não pretendo sustentar uma nova inversão de perspectivas. Não é o caso de sustentar ou teorizar sobre divergências ou reivindicar a superioridade da região. O objetivo é o inverso. O que pretendo chamar atenção é para a existência de um ponto de origem comum: o governo representativo.

Voltemos a Moore. Para esse autor, o nascimento da liberal-democracia pede uma ruptura clara com o passado. Feita essa ruptura, tudo está resolvido, adentramos o mundo da liberal-democracia. O equívoco maior das análises revisadas talvez seja o exagero ou a excessiva generosidade com que são tratados os regimes criados por essas revoluções.

Como nota Bernard Manin¹⁷, os regimes criados nos países analisados por Moore, Inglaterra, França e Estados Unidos, não eram democracias. Sequer podem ser aproximados de democracias, seja como elas eram entendidas no pensamento político clássico, seja como as concebemos hoje. Na realidade, como observa esse autor, a intenção expressa dos criadores desses regimes era se afastar das democracias.

A distinção radical entre os cursos históricos da América Latina e da Europa só se sustenta a partir de uma visão, adaptada que seja, a de Moore. Há países que operaram uma verdadeira ruptura com o passado e há outros que não o fizeram e dificilmente poderão fazê-lo. A oportunidade foi perdida. Democracia é para poucos.

17. Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Nova York, Cambridge University Press, 1997.

Tal visão desconsidera a ruptura entre o governo representativo e a atual democracia. Como chama atenção Manin, a ênfase excessiva na extensão do sufrágio, identificada, no mais das vezes, com o processo de democratização, fez que se perdesse de vista as demais transformações ou metamorfoses necessárias para que o governo representativo tomasse feições democráticas. Em outras palavras, é preciso estudar a sério o processo de democratização e isso pede maior clareza sobre o ponto de partida. Quando este é examinado sem preconceitos ou estereótipos, conclui-se que a experiência dos dois lados do Atlântico, nos dois hemisférios e dos que falam e dos que não falam inglês, não é assim tão diversa. Mas essa é uma história que ainda está por ser reescrita.

Gobernar en América Latina: democracia, desarrollo y políticas públicas

MIREYA DÁVILA

Introducción

La Cátedra José Bonifácio nos invita a reflexionar sobre América Latina hoy. Como señala el ex presidente Ricardo Lagos, a pensar sobre los desafíos que tenemos como región hoy.

Al igual que el resto del mundo, América Latina ha debido insertarse en el nuevo contexto histórico que es la globalización. Ese proceso de integración económica, social y cultural ha transformado de manera profunda la manera en que los países y sus gobiernos diseñan sus estrategias de desarrollo. Por otro lado, la democracia se ha consolidado como el régimen político que prima en nuestra región y en el mundo. Es ideal normativo y práctica que la ciudadanía y quienes los representan demandan.

En este capítulo abordamos un ámbito que es relevante a la hora de reflexionar sobre los temas públicos, el gobernar. Gobernar es una tarea compleja pues involucra el tomar decisiones sobre los temas públicos en contextos económicos, sociales e institucionales que son difíciles de precisar, en el sentido de poder predecir. Gobernar es administrar el poder al cual se llega a través de la competencia democrática. Gobernar implica combinar las instituciones permanentes del Estado con los actores que, en democracia, ocupan el poder por un determinado lapso de tiempo.

Ahora, gobernar en democracia significa por definición representar. Es decir, quienes llegan al poder representan a quienes los votaron. Eso supone un conjunto de deberes que quienes ocupan el poder están llamados a cumplir. Por ejemplo, implementar el programa por el que se fue elegido, administrar de la mejor manera los recursos públicos, mejorar el bienestar general, informar de las decisiones, entre otros.

Las ciencias sociales han abordado el estudio del poder desde diferentes perspectivas: el estudio del Estado, de la burocracia, de las políticas públicas. Recientemente, el concepto de gobierno se ha abordado especialmente desde la aproximación de lo que es la toma de decisiones (*decision making*). Este capítulo aborda un aspecto particular de lo que es gobernar, y es la relación con el modelo de desarrollo y las políticas públicas. Gobernar es un proceso de toma de decisiones y las políticas públicas son las acciones de los gobiernos que expresan esa toma de decisiones. Creemos que éste último enfoque es fundamental para poder abordar esos temas de manera general y específica. Ese enfoque vincula los diferentes ámbitos públicos con las decisiones de los gobiernos, con las opciones de las acciones del Estado y los gobiernos. Ese artículo tiene como objetivo explicar la relación que existe entre los conceptos de modelo de desarrollo, gobierno y políticas públicas. Argumentamos que analizar los temas públicos desde la perspectiva de las políticas permite integrar ideas, principios y acciones desde el punto de vista empírico, analítico y normativo. Por otro lado, sostenemos que, desde la perspectiva del paradigma del modelo de desarrollo dominante en la región, la manera de abordar las políticas públicas ha sido predominantemente desde la disciplina de la economía. Los supuestos en que se basa la economía centrada en mirar al individuo y las sociedades desde un ángulo principalmente (y a veces exclusivamente) económico ha influido de manera notoria en el análisis de los modelos de desarrollo y los temas públicos, especialmente en aquellos ámbitos del conocimiento orientado a la toma de decisiones. En ese sentido, el caso de Chile es un buen ejemplo de lo anterior.

La estructura de este capítulo es la siguiente: caracterizamos el enfoque de políticas públicas a través de la revisión de la principal literatura; posteriormente vinculamos ese enfoque con los de modelo de desarrollo, democracia y gobierno; tercero y final, presentamos las principales características del conocimiento de políticas públicas en América Latina desarrollado por los organismos financieros internacionales.

Pensando en políticas públicas

Las políticas públicas es un enfoque que forma parte de otras disciplinas de las ciencias sociales que han abordado el estudio de los gobiernos y sus acciones. Lo específico de esa mirada, que se originó a partir de la ciencia política y la administración pública, es la orientación hacia el conocimiento práctico y la solución de los problemas públicos en contextos democráticos¹.

Características generales del concepto

El concepto de políticas públicas tiene su origen en Estados Unidos y tiene como objetivo generar conocimiento científico que ayude a solucionar problemas públicos. Desde que el concepto fue acuñado en la década de 1950, las políticas públicas han tenido un desarrollo vertiginoso, especialmente en Estados Unidos. Cientos de universidades desarrollan estudios de *policy analysis*, existiendo cursos de pregrado y posgrado que estudian las políticas públicas (principalmente a nivel de doctorado). El analista de políticas es una profesión que tiene ocupación tanto dentro del Estado como fuera de él, en Estados Unidos.

Lasswell² utilizó el término ciencias de política o *policy sciences* para denominar el estudio de las políticas. El objetivo era plantear la necesidad de que las ciencias sociales creasen métodos para resolver problemas públicos. Se esperaba crear conocimiento científico que contribuyese a mejorar el ejercicio de los gobiernos. Conocimiento experto en contextos políticos democráticos resume la esencia del enfoque de políticas públicas.

Cuan experto, científico, neutral o, al revés, cuánto influye la política en ese conocimiento de las políticas parece estar en el centro del debate sobre cómo abordar el estudio de esas acciones de los gobiernos. Para algunos, el conocimiento experto que generan las políticas públicas parece estar alejado de consideraciones políticas. Para otros, ese conocimiento experto se da en contextos democráticos en que factores políticos tam-

1. Precisamente una de las discusiones ha sido si las políticas públicas son una disciplina o una ciencia. Paul Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.
2. Harold Lasswell, "The Policy Orientation", en Harold Lasswell y Daniel Lerner (eds.), *The Policy Sciences*, Palo Alto, Stanford University Press, 1951.

bién deben ser considerados³. Otros autores enfatizan los temas éticos y de negociación política involucrados en las políticas públicas⁴.

Como se señaló, el estudio de las políticas públicas es uno orientado a los problemas⁵, ya que desde una perspectiva científica no es posible argumentar a favor de la validez intrínseca de los valores. El objetivo es, entonces, que los enunciados de la ciencia sean una norma técnica para la elección y práctica de políticas por parte de los gobiernos. Visto de otra forma, ese análisis de políticas debe dar la posibilidad de que la ciencia ayude a ordenar preferencias y metas de actores políticos. Entonces el conocimiento de políticas debe permitir seleccionar políticas de la mejor forma posible (racionalmente hablando).

Otra literatura, especialmente la vinculada al análisis de los problemas públicos y agendas de gobierno, da cabida a plantear que las políticas públicas tienen un énfasis político en el sentido que demuestran, favorecen ciertas opciones que tienen como base ciertas lógicas normativas. Stone⁶ sostiene que la definición de los problemas, más allá de la lógica racional, es política.

El estudio de las políticas públicas ha significado generar conocimiento empírico y teórico sobre las acciones de los gobiernos, así como el contexto institucional y la interacción de los jugadores existentes en el sistema

3. Anne Schneider y Helen Ingram, "Public Policy and Democratic Citizenship: What Kinds of Citizenship Does Policy Promote?", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Ratón, CRC, 2007, pp. 329-348.
4. Lawrence Susskind, "Arguing, Bargaining, and Getting Agreement", en Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2006, pp. 269-295; Mauricio Merino, "La Importancia de la Ética en el Análisis de las Políticas Públicas", en Mauricio Merino *et al.*, *Problemas, Decisiones y Soluciones: Enfoques de Política Pública*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica/Cide, 2010, pp. 27-60.
5. La literatura sobre políticas públicas ha desarrollado toda un área de investigación respecto al concepto de problemas en políticas públicas (Roger Cobb y Charles Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1983; John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984; Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La Hechura de las Políticas*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 2006; Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, W. W. Norton, 1997; Nieves Ortega y Susana Ruiz, "Definición de Problemas y Diseño de la Agenda", en Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Granada, Universidad de Granada, 2006.
6. Deborah Stone, *op. cit.*

político de cada realidad nacional. Este estudio se ha caracterizado por la diversidad de enfoques teóricos⁷: desde los modelos de proceso, sistémicos, a los modelos centrados en actores⁸.

Dos disciplinas de las ciencias sociales, la economía y la ciencia política, han desarrollado conocimiento acerca de políticas públicas específicas, el cual es utilizado, especialmente el económico, como insumo para la toma de decisiones en los gobiernos latinoamericanos. Por otro lado, desde la ciencia política podríamos decir que las políticas públicas estudian una dimensión más acotada del poder, aquella relacionada con el resultado de la lucha por él, éste en una dimensión concreta y específica como lo son las acciones y omisiones de los gobiernos respecto a problemas concretos que afectan a las sociedades complejas y democráticas en el mundo contemporáneo. Los diferentes enfoques que dominan la ciencia política contemporánea, como el institucionalismo y la teoría de elección racional, y aquellas miradas de la política desde la perspectiva de la economía, han colaborado también al análisis de las políticas públicas en diferentes contextos históricos y nacionales.

Como es normal en las ciencias sociales, no existe una única definición de políticas públicas. La aproximación más común define las políticas públicas como las acciones (o inacciones) del Estado para solucionar ciertos problemas públicos⁹. Tampoco parece haber una única definición de política (*policy*). Aguilar¹⁰ la define como “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con el objetivo de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: una acción con sentido”¹¹. Por otro lado, lo público o pública (*public*) se refiere al espacio colectivo en que se discuten los aspectos que influyen a la vida en sociedad. Más que todo el concepto de *public*, se entiende en oposición a lo privado. Es decir, a políticas desarrolladas por el

7. Stella Theodolou y Matthew Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.

8. Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin (eds.), *op. cit.*

9. Eugenio Lahera, *Introducción a las Políticas Públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2008.

10. Luis Aguilar Villanueva (ed.), *op. cit.*

11. *Idem*, p. 24.

sector privado o agentes no estatales para el mundo privado (por ejemplo, las diferentes políticas de una empresa).

Los estudios sobre *policy sciences* se han destacado por tres aspectos: la estructuración de esa literatura orientada a los problemas; el enfoque multidisciplinario de esa disciplina; y la necesidad de vincular ese estudio con opciones valóricas. Es decir, conocimiento para el mejoramiento de la democracia y dignidad humana¹².

Metodológicamente, las políticas públicas pueden ser analizadas con diferentes herramientas¹³. Los métodos cuantitativos aplicados a las políticas públicas permiten generar información tanto para el *decision maker* como para los académicos e investigadores¹⁴. Por otro lado, la metodología cualitativa permite profundizar las particularidades de las diferentes políticas en contextos específicos o conocer temas particulares respecto a políticas públicas singulares¹⁵. En el primer caso, los métodos cuantitativos han estado vinculados históricamente a la economía, mientras que los cualitativos, a los estudios provenientes de otras ciencias sociales. Por otro lado, dada la particularidad de las decisiones adoptadas para solucionar los problemas públicos, el estudio de caso es una forma de investigación muy extendida en el tema de las políticas públicas¹⁶.

Precisamente, la utilización del estudio de caso y metodología cualitativa sirve de base para criticar la capacidad que tiene el enfoque de política pública para generar conocimiento científico caracterizado por su generalización y abstracción desde las ciencias sociales¹⁷.

12. Peter de León y Danielle Vogenbeck, "The Policy Sciences at the Crossroads", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*

13. Teresa Bracho, "Políticas Basadas en Evidencia: La Política Pública como Acción Informada y Objeto de Investigación", en Mauricio Merino *et al.*, *op. cit.*, pp. 291-320

14. Kaifeng Yang, "Quantitative Methods for Policy Analysis", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*

15. Dvora Yanow, "Qualitative-interpretive Methods in Policy Research", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*

16. Ramón Borges, "El Estudio de Caso como Instrumento Pedagógico y de Investigación en Políticas Públicas", Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Santiago, Universidad de Chile, 1995, pp. 1-25.

17. Peter de León y Danielle Vogenbeck, *op. cit.*

El modelo más utilizado del enfoque de políticas públicas ha sido el del ciclo de políticas. Ese modelo establece una separación de toda política en tres partes: diseño, implementación y evaluación¹⁸. El diseño es la etapa en la cual se analiza la selección y características de una determinada política pública. La implementación se centra en la gestión o aplicación de esa política. Finalmente la evaluación es información sobre la implementación que permite generar nuevas decisiones sobre la mantención o rediseño de la política en cuestión.

El modelo de proceso de políticas se insertó en un comienzo dentro del estudio más general del proceso de toma de decisiones, especialmente el vinculado al diseño de las políticas. A partir de los años 1970¹⁹ el tema de la implementación se comenzó a observar como un ámbito separado del de diseño²⁰. Los estudios de implementación estuvieron centrados primeramente en un modelo más centralizado, como el *top-down*, para luego pasar a uno contrario, el *bottom-up*. El estudio de la evaluación de políticas vino a complementar los anteriores²¹, siendo, en general, el menos desarrollado, especialmente en América Latina y Chile.

A la vez ese esquema ha sido criticado por su debilidad teórica y empírica²². Con el tiempo, la literatura ha convenido en señalar que el modelo del ciclo de política es útil para distinguir las etapas de una política, pero no da cuenta de la realidad en que muchas veces las políticas están en constante revisión²³.

Posterior al modelo de ciclo de políticas se desarrollaron otras áreas de investigación. Por ejemplo, el conocido y utilizado concepto de incremen-

18. Paul Sabatier, *op. cit.*; Werner Jann y Kal Wegrich, "Theories of the Policy Cycle", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.* Existen otros modelos de etapas que incluyen un mayor número de éstas, como el del propio Harold Lasswell, *op. cit.*

19. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

20. *Idem*; Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy: with a New Postscript*, Lanham, University Press of America, 1989.

21. Frank Fischer, *Evaluating Public Policy*, Chicago, Nelson-Hall, 1995; Evert Vedung, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, Transaction, 2005.

22. Werner Jann y Kal Wegrich, *op. cit.*

23. Peter de León y Danielle Vogenbeck, *op. cit.*

talismo en políticas públicas²⁴, el cual señala que la mayoría de las políticas cambian incrementalmente, es decir, en el margen. En la década del 1960 se desarrollaron numerosos estudios sobre el proceso de *agenda-setting*²⁵, definido como aquel en que un problema es seleccionado para ser sujeto de acción por parte del Estado. La base de este análisis fue que la selección de un problema es un proceso político.

Perspectivas como las de Fischer²⁶ o Stone²⁷ abordan un análisis de política pública más centrado en lo teórico y normativo. También se han desarrollado un sinnúmero de manuales²⁸ y *handbooks*²⁹.

Por otro lado, existe una dimensión práctica del análisis de políticas públicas o *policy analysis*³⁰. Un ejemplo lo constituyen las recomendaciones desarrolladas por Bardach³¹, quien postula un conjunto de pasos para realizar un exitoso análisis de política.

Vinculando los conceptos: democracia, desarrollo y políticas públicas

En esta sección planteamos el vínculo entre democracia, modelos de desarrollo y políticas públicas. El objetivo no es referirnos in extenso a la

24. Charles Lindblom, "The 'Science' of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, n. 2, pp. 79-88, 1959.
25. Roger Cobb y Charles Elder, *op. cit.*; John Kingdon, *op. cit.*; Frank Baumgartner y Bryan Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993; Thomas Birkland, "Agenda Setting in Public Policy", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*
26. Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*
27. Deborah Stone, *op. cit.*
28. Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Granada, Universidad de Granada, 2006; M. Kraft y Scotte Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, Washington, CQ, 2007.
29. Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin (eds.), *op. cit.*; Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (eds.), *op. cit.*
30. David Weimer y Aidan Vining, *Policy Analysis, Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1991.
31. Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Washington, CQ, 2005.

vasta discusión sobre la democracia (sus definiciones, características, calidad, valoración ciudadana, entre otras), ni detallar la discusión sobre diferentes tipos de modelos de desarrollo, sino enfocarnos en la relación entre los tres conceptos para sostener que a través del análisis de políticas públicas es posible vincularlos.

La democracia es hoy, más allá de la lógica normativa que está siempre implícita en esa palabra, una manera de organizar el poder en la sociedad. Es decir, quién gobierna y cómo. La democracia permite la igualdad de todos los ciudadanos para decidir quiénes los representarán. Por otro lado, los representantes de los ciudadanos deben cumplir con el mandato que se les entregó. Más allá de las definiciones ideales y de las aspiraciones que deben existir para mejorar los sistemas democráticos, ésta es también la forma más real y concreta que hemos encontrado para poder organizar el poder entre muchos. Ahora bien, la democracia nos permite saber cómo se elige quien gobierna, pero no cómo se gobernará, pero hoy se entiende que asumir el poder significa también procesos de rendición de cuentas y transparencia no vistos en épocas anteriores, lo que permite, a su vez, incrementar la responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados.

A su vez, la relación entre democracia y políticas públicas está dada porque la democracia permite procesar las demandas y opciones de la ciudadanía a través de quienes ésta elige. Las políticas se convierten así en las acciones de los gobiernos, es decir, de los representantes de la ciudadanía que se eligen cada cierto tiempo. Acá es posible observar deficiencias en la necesaria correspondencia entre representación y acción de los gobiernos por el incumplimiento de la rendición de cuentas. No siempre los gobernantes hacen lo que los gobernados optaron cuando se votó por ellos. Aquí entran otros elementos necesarios de considerar en el análisis, como el rol de los partidos políticos, la capacidad de organización de la ciudadanía (movimientos sociales), grupos de interés y los elementos de diseño institucional de los Estados y gobiernos. En ese ámbito es importante este diseño institucional así como la vigencia del estado de derecho.

Por otro lado, el modelo de desarrollo es una manera simplificada de entender la estrategia que los países deciden para aumentar su bienestar (material y social). Un modelo de desarrollo contiene una determinada

estrategia económica, lo que a su vez significa el decidir quién será el propietario de los medios de producción, si el colectivo (el Estado) o el sector privado (los empresarios). Como señala Pinto, “desde un ángulo económico podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios”³². Pinto plantea tres preguntas: para quiénes, qué producir y cómo. Para él es más importante el para quién, lo que plantea, según el autor, mayor o menor desigualdad entre grupos sociales. Para Pinto, un estilo de desarrollo contiene dos aspectos vinculados entre sí: los estructurales (cómo está organizado el aparato productivo, de cuanto a recursos económicos y composición de la oferta) y los que mueven el sistema (nivel y composición de la demanda) y su antecedente esencial (la distribución del ingreso). Entonces, siguiendo a ese autor, un modelo de desarrollo se expresa en lo social a través de los beneficios y costos de quiénes se insertan en la estrategia económica antes mencionada. Finalmente, en mi opinión existe un tercer elemento que es el aspecto político, en dos sentidos (lo cual depende de cuándo se comienza a analizar): primero, existen ciertas configuraciones de poder político, económico y social que influyen en el establecimiento de cierto modelo de desarrollo; y, segundo, éste mismo modelo genera ciertos actores o sectores sociales que se ven beneficiados o perjudicados. Ahora, no dalo mismo si esos procesos se dan en dictadura o gobiernos autoritarios que en democracia. En democracia se complejiza pues el conjunto de actores tienen el espacio público y político para manifestar su opinión.

Como ya señalamos al comienzo, las políticas públicas son definidas como acciones del gobierno o del Estado diseñadas e implementadas para resolver un problema que es definido como público. Eso se vincula con el modelo de desarrollo en la medida que este es un conjunto de políticas con ciertas orientaciones definidas. La capacidad que tiene un gobierno

32. Aníbal Pinto, “Notas sobre los Estilos de Desarrollo en América Latina”, *Revista de la Cepal*, n. 96, pp. 73-93, dez. 2008.

para llevar a cabo esas políticas públicas es política y de gestión. Eso a su vez está relacionado con la capacidad estatal para tomar el ritmo de cambios propuesto por los gobiernos.

Las políticas públicas en América Latina: conocimiento y modelos de desarrollo

A continuación presentamos tres aspectos de las políticas públicas en América Latina: primero, las especificidades de ese enfoque en la región; el conocimiento académico sobre las políticas en esos países; y, tercero, el conjunto de políticas y el paradigma que promueven los organismos internacionales respecto de las políticas en Latinoamérica.

Respecto a la especificidad de las políticas públicas en América Latina vale la pena hacerse la pregunta planteada al comienzo sobre el grado de generalización que es posible de alcanzar con el enfoque de políticas públicas. Eso abre la discusión sobre la capacidad científica y prescriptiva de esa mirada de los fenómenos sociales. Una perspectiva sostiene que tanto el contexto histórico como las instituciones son dependientes de la historia, el contexto y la geografía. En ese sentido, diversos autores sostienen que el contexto histórico influye en las particularidades de las políticas públicas³³. Garza-Aldape³⁴ argumenta que existen condiciones históricas y políticas en el caso mexicano, y en América Latina en general, que son necesarias para analizar las políticas públicas: transiciones a la democracia, sistemas políticos, electorales, entre otros. A lo anterior se pueden agregar aspectos como la relación del Estado con los partidos, la relación Estado-sociedad, la menor institucionalización o la influencia de las institu-

33. Enrique Cabrero, "Uso y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México: Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. ix, n. 2, pp. 189-229, 2000.

34. Eduardo Garza-Aldape, *Políticas Públicas en Democracia*, Ciudad de México, Fondo Cultura Económica, 2006.

ciones informales, entre otros³⁵. Un tema no menor a la hora de pensar y analizar modelos de desarrollo y políticas públicas es la desigualdad social y económica, así como la lógica estructural de relación entre personas y grupos sociales. En nuestra perspectiva ésta debe ser considerada a la hora de estudiar y proponer políticas.

Lo anterior no obsta para que sea posible, en el enfoque de políticas públicas, contar, al igual que en otras disciplinas de las ciencias sociales, con un conjunto de argumentos y datos empíricos que aportan conocimiento que puede ser testeado en diferentes realidades nacionales y particulares. Es decir, las características específicas de los países de la región (ya sean institucionales o de agencia) son posibles de incorporar como factores explicativos o a explicar, para así comprobar o rechazar el conocimiento de las políticas públicas. De esta forma es posible ir creando modelos teóricos que incorporen esas variables específicas.

Vinculado a lo anterior, el proceso y los mecanismos a través de los cuales los modelos de desarrollo y las políticas que lo componen se insertan y adaptan en las diferentes realidades nacionales de la región, está el conjunto de orientaciones y conocimiento de políticas propuesto por los organismos financieros internacionales.

El conocimiento académico

El conocimiento académico sobre políticas públicas tiene dos orígenes: el desarrollado por los propios académicos latinoamericanos y la literatura proveniente de Estados Unidos y Europa. Las disciplinas son variadas pero destaca la economía, la sociología y la ciencia política.

Desde la perspectiva de la ciencia política, el análisis de las políticas públicas se ha vinculado con el análisis de actores, reglas del juego y acciones. Generalmente las políticas públicas son consideradas variables dependientes en el sentido que su configuración y *outcomes* son resultado de la combinación de diseños institucionales y del poder de los diferentes

35. En este ámbito la ciencia política y la historia han descrito fenómenos políticos como el clientelismo y el populismo, que inciden directamente en cómo se diseñan e implementan las políticas públicas en la región.

actores³⁶. Por ejemplo, la literatura sobre modelos de capitalismo (*models of capitalism*) analiza las diferentes políticas que conforman los diferentes tipos de capitalismo³⁷, así como los diferentes tipos de políticas, por ejemplo, las sociales³⁸.

En Latinoamérica un conjunto de instituciones ha venido desarrollando el análisis de los temas de gobierno desde una perspectiva de las políticas públicas. Por ejemplo, en México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide) tiene una agenda vinculada a políticas públicas en la región la cual se difunde a través de la revista *Gestión y Política Pública*. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) también ha venido desarrollando la línea de políticas públicas, especialmente las políticas sociales³⁹. Por su parte, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) también ha ido introduciendo el enfoque de políticas públicas en sus temas de investigación⁴⁰. Además, existen diversos centros de investigación dedicados a políticas públicas específicas.

Desde la economía el estudio de la academia aborda diferentes ámbitos, especialmente aquellos vinculados a las políticas macroeconómicas implementadas a partir de las reformas estructurales de finales del siglo xx y diferentes temas de economía política. Por ejemplo, en Chile destaca la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan)⁴¹, que se dedica al análisis de diversas políticas (por ejemplo, educación, po-

36. Raúl Madrid, *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

37. Rossana Castiglioni, "Reformas a las Pensiones en América Latina: Orígenes y Estrategias", *Revista Ciencia Política*, vol. xxv, n. 2, pp. 173-189, 2002; Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, University Park, The Penn State University Press, 2003.

38. Evelyne Huber y John Stephens, *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press, 2012. Jennifer Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2013.

39. Disponible en: www.clad.org. Acceso en: 10 oct. 2013.

40. Por ejemplo, recientemente se convocó a un concurso sobre Estudios sobre Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: Democracia, Ciudadanía y Justicia Social. Disponible en: www.clacso.org. Acceso en: 10 oct. 2013.

41. Disponible en: www.cieplan.org. Acceso en: 10 oct. 2013.

líticas sociales⁴², política tributaria, entre otros, desde una perspectiva del análisis económico y de economía política.

El modelo de desarrollo de los organismos financieros internacionales

Como señalamos, los organismos financieros internacionales han tenido un importante rol en la difusión del enfoque de políticas públicas en Latinoamérica. La economía ha sido la disciplina más utilizada para describir, explicar y prescribir políticas públicas en la región. A lo anterior se ha añadido una aproximación desde el institucionalismo (tanto desde la economía institucional como desde la ciencia política) para explicar la diferente trayectoria y resultados de las reformas estructurales producto del Consenso de Washington⁴³.

El volumen y profundidad de conocimiento generado por diversos organismos financieros internacionales ha generado una importante fuente de información, especialmente cuantitativa. La externalidad positiva de eso ha significado el que la sociedad civil, los gobiernos y los académicos cuenten con un mayor volumen de información y análisis que en décadas anteriores. De alguna forma la investigación generada por esos organismos es una fuente de conocimiento científico paralelo al realizado por la institución que históricamente ha estado encargada de ese conocimiento: las universidades.

Ahora el conocimiento sobre políticas públicas de esas organizaciones tiene una lógica normativa en su fundamentación. A diferencia del conocimiento académico que tiene como objetivo generar conocimiento científico, el generado por esas organizaciones es conocimiento científico, pero con una orientación práctica natural al enfoque de políticas públicas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Mone-

42. José Pablo Arellano, *Veinte Años de Políticas Sociales, Chile 1990-2009: Equidad con Crecimiento Sostenible*, Santiago, Cieplan, 2012.

43. Rafael Correa, "Reformas Estructurales y Crecimiento en América Latina: Un Análisis de Sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, n. 76, pp. 89-107, abr. 2002; Pablo Alegre, "Matrices Sociopolíticas y Patrones de Reforma en el Cono Sur: Entre la Ruta Populista y Autoritaria. El caso Uruguayo en Perspectiva Comparada", *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, n. 2, pp. 89-108, 2007.

tario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y más recientemente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), han desarrollado diversas investigaciones en materia de políticas públicas. La naturaleza económica de esos organismos hace que el énfasis esté en el análisis de políticas económicas, por un lado, y en las herramientas de la economía en el resto de aquellas políticas de otra índole, cómo las de educación, salud, gestión pública, modernización del Estado, entre otras.

Lo anterior es coherente con el rol político y económico de esos organismos en ser los que han continuado con la aplicación de las reformas estructurales que son producto de la crisis de la deuda en los años 1970 y cuyo eje prescriptivo está en el Consenso de Washington. El modelo de desarrollo que establece el conjunto de políticas se vincula a la liberalización de las economías, el establecimiento de reglas del juego claras para el funcionamiento de los mercados, la importancia del comercio global y su impacto en las economías nacionales, sobre todo el buen manejo de políticas macro y microeconómicas. A lo anterior se añade la lógica normativa de ir mejorando la democracia en la región así como introducir el desarrollo sustentable. Por otro lado, en la última década se ha ido desarrollando una visión más crítica respecto a las consecuencias para América Latina de esa receta de políticas⁴⁴.

El BID utiliza el enfoque de políticas para el análisis de los diferentes temas como agricultura, finanzas públicas, educación, energía. En general desde la perspectiva de las políticas públicas se analiza el diseño de políticas y sus resultados. La etapa de implementación se vincula al análisis de la gestión pública. En una primera etapa, a finales del siglo xx, el análisis estuvo centrado en la aplicación de las reformas estructurales originadas en el llamado Consenso de Washington. Posteriormente, la diversa trayectoria de esas experiencias en los países de América Latina mudó el análisis a las instituciones públicas de nuestros países. Mirado desde una óptica de la economía institucional, el argumento central fue que las instituciones públicas (el Estado) se importan en el sentido que

44. José Antonio Ocampo, *Más Allá del Consenso de Washington: Una Agenda de Desarrollo para América Latina*, Santiago, Cepal, 2005 (Estudios y Perspectivas, 26).

son un factor explicativo a la hora de entender la variación en los resultados económicos y sociales post Consenso de Washington en nuestros países⁴⁵. Vinculado a lo anterior, en el tópico de gobierno se analiza la capacidad institucional y el gobierno electrónico. Las estrategias son el desarrollo de infraestructura, modernización del Estado, promoción de la participación ciudadana en actividades bancarias y estrategias de desarrollo subnacional. En el Fondo de Fortalecimiento de Capacidad Institucional (FFCI) se financian 121 proyectos en las áreas de contexto político y estratégico, gestión interna, provisión de servicios.

Por su parte, el BM tiene los siguientes tópicos: agricultura y desarrollo local, cambio climático, conflicto, financiamiento del clima, desarrollo guiado por la comunidad, deuda, manejo de desastres, educación, políticas basadas en evidencia, energía, industrias extractivas, ambiente, sector financiero, género, economía mundial, salud, *hydropower*, indígenas, irrigación, desigualdad, tecnologías de la información, trabajo y pobreza, trabajo y protección social, ley y regulación, medición de la pobreza, migración, nutrición, pobreza, desarrollo sector privado, sector público y gobernanza, salud reproductiva e infantil, salubridad, desarrollo sustentable, *shocks*, desarrollo social, comercio, transporte, desarrollo urbano y agua.

El FMI en su sección de *policy papers* publica temas como política fiscal, reforma a las pensiones en países avanzados y en desarrollo, políticas macroeconómicas y reforma a la salud, estadísticas fiscales del gobierno para mejorar la política fiscal.

La OECD ha generado conocimiento sobre la región en la medida que se compara con los países europeos y porque además México y Chile ingresaron hace un par de años a esa organización. Además, a diferencia del BID, BM y FMI, esa organización europea no es un banco, por lo que la lógica normativa es necesariamente diferente. Si bien no tiene un tópico llama-

45. Ernesto Stein *et al.* (eds.), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, Harvard University Press, 2008; Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Washington, Harvard University Press, 2010.

do gobierno, si tiene uno que se denomina desarrollo y otro gobernanza pública. En este último tiene temas como el presupuesto y gasto público, la innovación en el sector público, gobierno electrónico, corrupción, empleo en el sector público, gestión de finanzas públicas, política fiscal, regulación, entre otros.

Cabe señalar que otros organismos internacionales, principalmente de la Organización de las Naciones Unidas y sus diferentes organizaciones, también consideran el enfoque de políticas públicas pero desde una perspectiva centrada en criterios de desarrollo e inclusión. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) desarrolla el análisis económico de las políticas pero también incluye otros temas vinculados con criterios de igualdad e inclusión en el desarrollo antes mencionados, es decir, desde una perspectiva normativa democrática en el sentido amplio de la palabra⁴⁶.

Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue presentar esquemáticamente la relación entre gobierno, políticas públicas y modelo de desarrollo. Se presentó brevemente la literatura sobre políticas públicas y se vincularon los conceptos aquí presentados. El argumento central es la importancia que tiene el enfoque de políticas públicas para describir, explicar y modificar los asuntos públicos.

Al comienzo señalamos que lo que distingue el enfoque de políticas públicas es su orientación práctica. Desde esa perspectiva, ese enfoque posibilita entonces combinar lo normativo con lo científico y prescriptivo de manera simultánea si lo que se quiere es analizar los asuntos públicos orientados a la toma de decisiones. Lo anterior no obsta para que desde la academia sea posible construir conocimiento teórico generalizable sobre políticas públicas. Cabe la pena señalar el debate entre las características específicas y el conocimiento general señalado por algunos autores.

46. *Prospectiva y Desarrollo: El Clima de la Igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*, Santiago, Cepal/ONU, 2013.

Finalmente, es preciso mencionar que el modelo de desarrollo que promueven los organismos internacionales en la región a través del conocimiento sobre las políticas públicas aplicadas a las políticas generales establecidas primeramente en el Consenso de Washington y que se establecieron en la región y que, como señala la literatura, ha ido presentando variación tanto la combinación de diferentes modelos de desarrollo como en los resultados o *outcomes* de esas políticas.

Aportes da técnica para os padrões de vida na América Latina

FABÍOLA WÜST ZIBETTI¹

Introdução

A crise econômica global que eclodiu em 2008, transformando a realidade econômica e geopolítica do mundo, interrompeu uma fase de intenso crescimento da América Latina. Entre 2003 e 2008, a região alcançou uma taxa de crescimento médio anual do produto interno bruto (PIB) de quase 5%, o que promoveu importantes progressos na redução da pobreza e das desigualdades e no incremento dos padrões de vida. O percentual da população abaixo da linha da miséria passou de 44% em 2002 para 33% em 2008; não obstante, a região se manteve como a mais desigual do mundo².

Para o futuro, impera o desafio de aumentar o ritmo do crescimento e, sobretudo, aprofundar o desenvolvimento. Nas palavras do ex-presidente chileno Ricardo Lagos, “Crescer não basta para alcançar o desenvolvimento. É uma condição necessária, mas não suficiente: só o primeiro passo”³. Entre outros fatores, é o padrão de vida que alcançam os setores mais modestos que define o desenvolvimento, observa Lagos. “Sem inovação tecnológica e sem investimentos em ciência e tecnologia, o desenvolvimento não é possível.”⁴

1. Pós-doutoranda do Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de pesquisa vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).
2. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN-Eclac) e Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, Paris, OECD, 2012.
3. Ricardo Lagos, “Chile 2030: Siete Desafios Estratégicos y un Imperativo de Equidad”, em Ricardo Lagos e Oscar M. Landerretche (orgs.), *El Chile que se Viene: Ideas, Miradas, Perspectivas y Sueños para el 2030*. Santiago, Catalonia, 2011, p. 36 (tradução nossa).
4. *Idem*, p. 38 (tradução nossa).

Ciência, tecnologia e inovação são consideradas como os principais propulsores do desenvolvimento. São fundamentais para promover o progresso técnico, que está na base do desenvolvimento. São aportes essenciais para elevar o padrão de vida das pessoas.

Segundo Jeffrey Sachs, o progresso tecnológico foi alimentado pelas revoluções científicas em andamento. “A ciência tem sido a chave para o desenvolvimento desde o início da Revolução Industrial, o fulcro pelo qual a razão é traduzida em tecnologias de avanço social.”⁵ Os padrões de vida na atualidade são muito superiores aos existentes há cem anos, e essa superioridade decorre do grande crescimento da produtividade promovida pelo elevado avanço tecnológico, assinala Joseph Stiglitz⁶. A importância das inovações é destacada pelo Banco Mundial, em estudo que expressa seu papel decisivo no desenvolvimento econômico e social dos países. Como a principal fonte de crescimento, as inovações ajudam a melhorar a produtividade, a competitividade e o bem-estar social⁷.

O progresso técnico, conforme relatório da Organização Mundial de Comércio, é o principal fator que justifica o rápido aumento da renda nos séculos XIX e XX, e será também importante para explicar os padrões futuros de comércio e de crescimento⁸. Nesse sentido, o avanço técnico apresenta-se como um imperativo para a América Latina, um aporte fundamental para elevar os padrões de vida, inclusive dos setores mais modestos, o que impulsionará o desenvolvimento da região.

Diante desse contexto, o presente ensaio tem como objetivo propor uma alternativa para promover o progresso técnico dos países latino-americanos, com base na cooperação em ciência, tecnologia e inovação nordestada pela – e para a – padronização técnica regional. Essa proposta tem

5. Jeffrey Sachs, *O Fim da Pobreza: Como Acabar com a Miséria Mundial nos Próximos Vinte Anos*, São Paulo, Companhia das Letras, 2005, pp. 412-413.
6. Joseph Stiglitz, *Microeconomía*, Barcelona, Ariel, 2003.
7. The World Bank, *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*, Washington, The World Bank, 2010. Ver ainda Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – División de Ciencia y Tecnología, *La Necesidad de Innovar: El Camino hacia el Progreso de América Latina y el Caribe*, 2. ed., Nova York, BID, 2011.
8. World Trade Organization (WTO), *World Trade Report 2013: Factors Shaping the Future of World Trade*, Genebra, WTO, 2013.

como fundamento a convergência regional que se acelera no âmbito internacional, especialmente com a consolidação das cadeias globais de valor, conforme análise feita na primeira seção. Outro elemento que embasa essa alternativa são as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação na América Latina, examinadas na segunda seção. Considerando esses elementos, destaca-se na terceira seção a função dos padrões técnicos como catalisadores da inovação e da convergência regional. Na seção posterior, apresenta-se a opção com que contam os países latino-americanos de promover a cooperação em ciência, tecnologia e inovação associada à padronização técnica regional. Por fim, são realizadas breves considerações.

Convergência regional das técnicas

As grandes diferenças de renda e de padrão de vida que separam os países podem ser explicadas por diversos fatores, entre os quais assimetria do progresso técnico. Daron Acemoglu e James Robinson consideram que a desigualdade existe hoje porque, durante os séculos XIX e XX, algumas nações foram capazes de se beneficiar da Revolução Industrial e das tecnologias que ela proporcionou, enquanto outras não. Eles afirmam que o progresso técnico é apenas um dos motores para a prosperidade, mas talvez o mais crítico. Os países que não tiraram vantagem das novas tecnologias também não se beneficiaram de outros motores para a prosperidade⁹.

“A propagação universal do progresso técnico dos países nos quais ele se originou para o resto do mundo foi relativamente lenta e irregular”, observa Raúl Prebisch¹⁰ em texto publicado originalmente em 1949. O movimento de propagação, que se iniciou na Grã-Bretanha, alcançou com intensidade variável o continente europeu, adquiriu extraordinário impul-

9. Daron Acemoglu e James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nova York, Crown, 2012. Ver ainda The World Bank, *op. cit.*

10. Raúl Prebisch, *O Manifesto Latino-americano e Outros Ensaios*, Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011, p. 153.

so nos Estados Unidos e, posteriormente, atingiu o Japão, onde os modos de produção ocidentais foram rapidamente assimilados¹¹.

Os grandes centros industriais do mundo foram gradativamente se fortalecendo enquanto em seu entorno restava “a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, que participava escassamente da melhoria na produtividade”¹². Nessa periferia, o progresso técnico avançou descompassado, acentuando a disparidade de renda e de padrões de vida entre os países. Esse movimento, contudo, não impediu a transformação da geografia das técnicas.

Com a formação de cadeias globais de valor, que atribuiu crescente importância às redes de produção internacionais do comércio nas últimas décadas, novos atores surgiram entre os países condutores do progresso técnico, como China, Cingapura, Índia e República da Coreia. Essas cadeias de valor que se estão fortalecendo no âmbito internacional, embora intituladas “globais”, são regionais em sua natureza¹³.

A dinâmica desses processos produtivos encontra-se intrinsecamente associada à fragmentação da produção e à constituição de alianças entre empresas de determinadas regiões, implicando concentração de fluxos comerciais intraindustriais de importação de partes e componentes, processamento industrial e exportação de componentes mais complexos ou de produtos finais. Com efeito, essa dinâmica tende também a concentrar os fluxos de conhecimento e tecnologia no nível regional, com a consolidação de “clubes de convergência” – que se caracterizam como “grupos de países que se tornam cada vez mais semelhantes em termos de níveis de tecnologia, comercializam mais entre si, compartilham interesses econômicos semelhantes e possivelmente se engajem na construção de instituições regionais mais fortes”¹⁴.

11. *Idem, ibidem*. Ver também John Maynard Keynes, *Possibilidades Econômicas para os Nossos Netos*, trad. Cacildo Marques-Souza, 1930 (disponível em: http://www.geocities.ws/luso_america/KeynesPO.pdf; acesso em: 21 out. 2013); Jeffrey Sachs, *op. cit.*

12. Raúl Prebisch, *op. cit.*, p. 153.

13. World Trade Organization (WTO), *op. cit.*

14. *Idem*, p. 157 (tradução nossa). Ver ainda OECD, *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, Paris, OECD, 2013; Gary Gereffi, John Humphrey e Timothy Sturgeon, “The Governance of Global Value Chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, n. 1, pp. 78-104, fev. 2005.

Na América do Norte, em grande medida, na Europa e na Ásia, de forma ainda mais acentuada, pode ser observada essa dinâmica de regionalização das cadeias produtivas, que tem provocado transformações nos padrões do comércio internacional.

O comércio internacional demonstra-se cada vez mais regionalizado e altamente concentrado nas áreas onde ocorre essa convergência. Na Ásia, o comércio intrarregional representa um percentual significativo e crescente das exportações totais dos países: de 42% em 1990 avançou para 52% em 2011. Em termos monetários, de us\$ 739 bilhões em 1990 esse comércio alcançou us\$ 5,5 trilhões em 2011. Apesar de elevado, esse valor ainda é menor do que o europeu quando o comércio dentro da União Europeia está incluído no cálculo. O comércio intrarregional europeu saltou de us\$ 1,7 trilhão em 1990 para us\$ 6,6 trilhões em 2011. Na América do Norte, incluindo o México, esse comércio expandiu-se de us\$ 548 bilhões em 1990 para us\$ 2,2 trilhões em 2011. A parcela do comércio intrarregional nas exportações totais foi de 41% em 1990, alcançou 56% em 2000 e recuou para 48% em 2011. A redução é explicada principalmente pelo aumento das exportações para as Américas do Sul e Central (9% das exportações em 2011, acima dos 6% em 2000) e Ásia (21% em 2011, 19% em 2000)¹⁵.

Outras regiões, como a América Latina, também tiveram um incremento de seu comércio intrarregional, mas ainda são valores muito pequenos em termos absolutos. O comércio intrarregional dos países das Américas do Sul e Central passou de us\$ 120 bilhões em 1990 para us\$ 750 bilhões em 2011. Em termos percentuais, de 14% para 26%. São valores extremamente baixos se comparados com o montante do comércio nas regiões mais industrializadas¹⁶.

O padrão do comércio latino-americano pode ser parcialmente explicado pelo perfil da região. Na América Latina, as economias são predominantemente orientadas para *commodities*, os níveis de industrialização são baixos, a produtividade é um problema persistente, a integração eco-

15. *Idem*, p. 76.

16. *Idem, ibidem*.

nômica apresenta limitações¹⁷. A reduzida diversificação das economias da região, sua especialização em setores não intensivos em tecnologia e o escasso investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e inovação revelam seu descompasso técnico.

Há, portanto, um potencial de fortalecimento da convergência regional, que pode fomentar a transformação e a diversificação das estruturas produtivas da região, inclusive no sentido de aumentar o conteúdo tecnológico das exportações, melhorar sua posição em cadeias globais de valor, gerar empregos de qualidade e elevar os padrões de vida¹⁸. Para explorar esse potencial, uma alternativa para os países latino-americanos é o incremento da cooperação em ciência, tecnologia e inovação.

Ciência, tecnologia e inovação na América Latina

Após a chamada “década perdida” de 1980, houve uma retomada do processo de integração na América Latina. O caminho pragmático pelo qual esse processo avançou levou principalmente à criação de arranjos sub-regionais e bilaterais. A integração intrarregional progrediu apesar das diferenças nacionais, das deficiências persistentes e dos obstáculos relacionados a problemas de desenvolvimento e de instabilidade política e financeira¹⁹.

Na década de 2000, a região apresentou um período de prosperidade, com uma taxa crescimento médio anual do PIB de quase 5%, entre 2003 e 2008, resultado de uma forte demanda externa (especialmente de economias emergentes como a China), em combinação com a vigorosa demanda interna²⁰. Esse crescimento, no entanto, não se traduziu imediatamente em um compromisso financeiro mais forte relativo à área de P&D. De 1996 a 2004, a despesa interna bruta com P&D (GERD) na América Latina e Caribe

17. UN-Eclac e OECD, *op. cit.*

18. *Idem.*

19. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), *Unesco Science Report 2005*, Paris, Unesco, 2005.

20. UN-Eclac e OECD, *op. cit.*

manteve-se em cerca de us\$ 10 bilhões, sendo que, em 2007, saltou para us\$ 23,1 bilhões. Apesar desse aumento, a região continuou a representar apenas uma pequena fração das despesas mundiais em P&D. Em 2009, o investimento médio foi igual a 0,7% do PIB, porém com grande disparidade entre os países. Enquanto o Brasil investiu 1,2% do PIB com P&D, a Bolívia dedicou menos de 0,2% a esse propósito. Esse nível de investimento encontra-se muito abaixo do observado nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que foi de 2,4%. A diferença mantém-se ao longo dos anos²¹.

Nos países latino-americanos são igualmente grandes as disparidades na natureza do investimento em P&D, que depende sobretudo de fundos públicos. Quase dois terços dos gastos em GERD são financiados pelo governo. Cerca de 40% desses recursos são destinados à pesquisa universitária, e o restante é canalizado principalmente para institutos públicos de pesquisa. O setor privado da América Latina ainda investe pouco em P&D. Esse padrão de financiamento diverge da prática em países industrializados, onde até dois terços dos recursos destinados à área de P&D são financiados pelo setor empresarial²².

O pouco envolvimento desse setor reflete-se em parte nos resultados das atividades de P&D na América Latina e Caribe – que representa 8,6% da população mundial, mas conta com apenas 2,5% dos cientistas do mundo. Esse pequeno grupo de pesquisadores não impediu a região de aumentar sua parcela de publicações mundiais. Entre 1997 e 2007, o número de trabalhos de autores latino-americanos listados no Thomson Reuters' Science Citation Index (SCI), por exemplo, mais que duplicou. A participação de cientistas latino-americanos no SCI cresceu continuamente nesse período, de 2,3% para 3,4%. Contudo, se a produtividade cien-

21. *Idem*, *Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies for Structural Change*, Paris, OECD, 2013; Mario Albornoz, Mariano Matos Macedo e Claudio Alfaraz, "Latin America", em Unesco, *Unesco Science Report 2010: The Current Status of Science around the World*, Paris, Unesco, 2010, pp. 77-102.

22. UN-Eclac e OECD, *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, *op. cit.*; Mario Albornoz, Mariano Matos Macedo e Claudio Alfaraz, *op. cit.* Ver ainda The World Bank, *op. cit.*; WTO, *op. cit.*; BID, *op. cit.*

tífica em termos de artigos científicos tem apresentado um crescimento acentuado, tanto quantitativa como qualitativamente, a transferência desse conhecimento para os setores produtivos tem tido pouco progresso²³.

Quando se trata do indicador de patentes, o desempenho latino-americano é notavelmente baixo. Na América Latina, enquanto o número de pedidos de patentes de residentes cresceu pouco mais de um terço entre 1997 e 2007, o número de pedidos de não residentes aumentou quase 60%. Em 2007, o número de pedidos de patentes de não residentes era quase quatro vezes maior que o dos depositados por residentes: dos 63 mil pedidos de patentes depositados nesse ano, apenas 21% foram de residentes. Um forte contraste em comparação com os países industrializados, onde a parcela de pedidos depositados por residentes é superior²⁴. Com relação aos pedidos internacionais de patentes realizados por meio do sistema do Tratado de Cooperação de Patentes (PCT), a parcela de pedidos provenientes da América Latina e do Caribe manteve-se em 0,6% do total mundial entre 2008 e 2012, acima apenas da África, cujo percentual foi de 0,2 em 2012. No mesmo ano, os pedidos da Ásia alcançaram a parcela de 40,5% do total, o que colocou a região na liderança, seguida pela Europa, com 29,7%, América do Norte, com 27,5%, e Oceania, com 1%. O percentual restante refere-se a região indefinida²⁵.

O desempenho da região é um indicativo, embora imperfeito, da dissociação entre o avanço científico e a incorporação do progresso tecnológico à base produtiva, da limitada interação entre as instituições de ciência e tecnologia e as empresas. De fato, trata-se de um paradoxo: apesar de os países latino-americanos possuírem um setor científico reconhecido internacionalmente, produzindo conhecimento valioso e potencialmente aplicável ao setor produtivo, esse setor utiliza pouco o conhecimento regional²⁶.

A falta de correlação entre as esferas de produção e de uso de conhecimento dificulta a inovação. A capacidade de absorção de novas tecnologias

23. Mario Albornoz, Mariano Matos Macedo e Claudio Alfaraz, *op. cit.*

24. *Idem.* Ver ainda World Intellectual Property Organization (WIPO), *PCT Yearly Review 2013: The International Patent System*, Genebra, WIPO, 2013.

25. *Idem.*, p. 30.

26. Mario Albornoz, Mariano Matos Macedo e Claudio Alfaraz, *op. cit.*

e conhecimentos pelas empresas é decisiva para transformar ideias inovadoras em ganhos de produtividade²⁷, para estimular a criação de empresas inovadoras e para o desenvolvimento de rotinas de inovação nas existentes.

Em termos de cooperação regional em P&D, ao se avaliar a produção científica, observa-se que os pesquisadores latino-americanos publicam em coautoria predominantemente com suas contrapartes da Europa e da América do Norte. A colaboração entre os colegas ibero-americanos é inferior, mas tem progredido, assim como a coautoria com cientistas asiáticos, a qual passou de 6% em 1997 para mais de 18% em 2001²⁸.

Diante desse cenário, observa-se uma oportunidade a ser explorada na América Latina para a transferência de conhecimentos e tecnologias em condições mutuamente vantajosas²⁹, que não depende necessariamente do aumento de investimentos em P&D³⁰, mas do incremento da colaboração nessas atividades, envolvendo os diversos atores da região, como instituições de ciência e tecnologia, setores produtivos, governos, entre outros: a cooperação em ciência, tecnologia e inovação associada à padronização técnica regional.

Com a padronização, é possível concentrar esforços e investimentos em P&D, mediante a promoção da eficiência da atividade inventiva em torno de uma gama limitada de produtos, de elementos técnicos relativos a produtos, processos e serviços. Desse modo, incentiva-se o progressivo fortalecimento de uma cultura de colaboração nessas atividades³¹. Ademais, por contribuírem para a difusão do conhecimento e facilitarem a aplicação de tecnologias, os padrões técnicos são poderosos propulsores da inovação³².

27. The World Bank, *op. cit.*

28. Unesco, *Unesco Science Report 2010: The Current Status of Science around the World*, *op. cit.*

29. *Idem*, *Unesco Science Report 2005*, *op. cit.*

30. Ver United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Trade and Development Report 2007: Report by the Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development*, Nova York/Genebra, United Nations, 2007.

31. Ver Wilfried Hesser, *An Introduction to Standards and Atandardization*, Zurique, Beuth, 1998, pp. 31-32.

32. Comissão das Comunidades Europeias (CEC), "COM (2008) 133 Final", *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comitê Econômico e Social Europeu: Reforçar o Contributo da Normalização para a Inovação na Europa*, Bruxelas, 11 mar. 2008.

Nesse sentido, a adoção de padrões regionais que incorporem os novos conhecimentos tecnológicos, inclusive aqueles produzidos na América Latina, pode incentivar o uso do conhecimento local pelo setor produtivo. Essa dinâmica tende a estimular as empresas a se envolverem mais em atividades de P&D, aproximando-as das comunidades científicas – o que também possibilita fortalecer a coesão no avanço tecnológico³³. Dessa forma, a padronização técnica pode atuar como um forte catalisador da convergência regional.

Padrões técnicos regionais

A padronização técnica é um atividade que foi impulsionada pela Revolução Industrial, quando se consolidaram os princípios modernizadores da produção: padronização, especialização, sincronismo, concentração, centralização e maximização da produção em escala³⁴. Esse movimento pautou-se na necessidade de produzir, com menor esforço, maior segurança e qualidade, uma quantidade de bens materiais suficiente para satisfazer as necessidades crescentes de uma emergente massa de consumidores (à época, os burgueses)³⁵.

O símbolo desse modelo de produção foi o “Modelo T”, automóvel inventado por Henry Ford em 1908. Até 1932 ele havia produzido 16 milhões de exemplares, que, embora com pequenas variações sucessivas, permaneceram com uma estrutura muito semelhante durante todo o período. Ford possuía um *slogan*, que pressupunha a padronização: “*Any customer can have a car painted any color that he wants so long as it is black*”

33. Ver Fabíola Wüst Zibetti, “Inovação Tecnológica em Segurança Pública: Da Invenção à Padronização Técnica”, em M. K. Nakayama, L. O. Pimentel, F. W. Zibetti e J. A. Ziegler Filho (orgs.), *Ciência, Tecnologia e Inovação: Pontes para a Segurança Pública*, Florianópolis, Fundação José Arthur Boiteux, 2013, pp. 173-194.

34. Alvin Toffler e Heidi Toffler, *A Riqueza Revolucionária: O Significado da Riqueza no Futuro*, São Paulo, Futura, 2007.

35. Ver Fabíola Wüst Zibetti, *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.

[Qualquer cliente pode ter um carro pintado da cor que queira, desde que seja preta]³⁶.

O contexto da época levou à formação de entidades nacionais dedicadas ao estabelecimento de padrões técnicos: os organismos de normalização. No Reino Unido, o Engineering Standards Committee (ESC) foi estabelecido em 1901 e transformado em 1929 na British Standards Institution (BSI). No cenário norte-americano, em 1918, diversas associações profissionais privadas e os departamentos de Comércio, Guerra e Marinha criaram a primeira organização de normalização privada e geral dos Estados Unidos: o American Engineering Standards Committee (AESC), que se converteu no American National Standards Institute (ANSI) em 1969³⁷.

Organismos regionais e internacionais de normalização desenvolveram-se, marcados pela transformação dos propósitos da padronização técnica, no cenário posterior à Segunda Guerra Mundial³⁸. A Europa assolada pela guerra buscou nos padrões técnicos o apoio para sua reconstrução. Sob a perspectiva do mercado interno, os padrões serviriam para a redução dos desperdícios e para tornar mais eficiente a utilização dos escassos insumos e matérias-primas disponíveis. A necessidade de importações e o anseio de ampliar as exportações levaram os países europeus a considerar também a importância da adoção de normas técnicas internacionais. Esse ideal compartilhado por várias nações – harmonizar os padrões técnicos nacionais com o propósito de se tornarem aceitáveis em uma base mundial, a fim de promover a reconstrução e o comércio internacional – motivou a criação da Organização Internacional de Normalização (ISO)³⁹.

36. Henry Ford, *My Life and Work*, Fairfield, 1st World Library, 2003. Ver ainda Wilfried Hesser, *An Introduction to Standards and Standardization*, Zurique, Beuth, 1998, pp. 31-32.

37. Marc Tarrés Vives, *Normas Técnicas y Ordenamiento Jurídico*, Valência, Tirant lo Blanch, 2003.

38. Sobre instituições internacionais dedicadas a atividades relacionadas à padronização antes desse período, ver Marc Tarrés Vives, *op. cit.*, e Fabíola Wüst Zibetti, *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, *op. cit.*

39. Ver International Organization for Standardization (ISO), *The Funding of ISO*, Genebra, ISO, s./d.; JoAnne Yates e Craig N. Murphy, “The Formation of the ISO”, *Business and Economic History*, vol. 4, 2006 (disponível em: <http://www.h-net.org/~business/bhweb/publications/BEHonline/2006/yatesandmurphy.pdf>; acesso em: 10 jul. 2013); Marc Tarrés Vives,

Com a missão de promover o desenvolvimento da normalização técnica visando facilitar o comércio internacional de bens e serviços e estimular a cooperação nas atividades intelectuais, científicas, tecnológicas e econômicas em nível mundial, a ISO iniciou suas operações em 1947, originalmente com 27 Estados membros⁴⁰. Hoje são 163 Estados membros, contudo nem todos os países da América Latina fazem parte da organização. Na prática, o envolvimento desses países na elaboração das normas ISO é muito baixo⁴¹. O mesmo ocorre em relação à aplicação dessas normas no âmbito nacional, que é reduzida nos países latino-americanos, principalmente em comparação com a prática dos países europeus, asiáticos e norte-americanos⁴².

Na atualidade, não só se ampliou a participação dos diversos países em atividades destinadas à padronização técnica como também se expandiram suas funções. Marc Tarrés Vives⁴³ observa que, no presente, essa padronização tem envolvido praticamente toda a esfera vital do ser humano, abarcando funções de grande relevância na sociedade, desde a garantia de segurança e a proteção à saúde e ao meio ambiente, a contribuição para maior adequação, compatibilidade, intercambialidade e interoperabilidade tecnológica e social, até a promoção de melhor desempenho, o controle de variedade, as facilidades de uso e o entendimento mútuo de produtos, processos e serviços⁴⁴.

Na prática, os padrões técnicos podem ser estabelecidos de distintas maneiras, formal ou informalmente. No primeiro caso, por meio de normas e regulamentos técnicos; no segundo, por padrões empresariais

op. cit.; Fabíola Wüst Zibetti, *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, *op. cit.*

40. ISO, *op. cit.*

41. Ver Mari Morikawa e Jason Morrison, *Who Develops ISO Standards? A Survey of Participation in ISO's International Standards Development Processes*, Oakland, Pacific Institute, out. 2004; International Trade Centre (ITC) e Commonwealth Secretariat, *Influencing and Meeting International Standards: Challenges for Developing Countries*, Genebra, International Trade Centre, 2003, vol. 1.

42. Ver WTO, *World Trade Report 2005: Exploring the Links between Trade, Standards and the WTO*, Genebra, WTO, 2005.

43. Marc Tarrés Vives, *op. cit.*, p. 232.

44. Ver Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), *ABNT ISO/IEC – Guia 2: 2006 – Normalização e Atividades Relacionadas: Vocabulário Geral*, 2. ed., Rio de Janeiro, ABNT, 2006.

e contratuais, bem como por especificações técnicas em licitações para compras governamentais⁴⁵.

A padronização realizada por meio do estabelecimento de normas é conhecida como “normalização”, que consiste na escolha de uma opção tecnológica baseada no estado da técnica, o qual é composto de descobertas científicas e tecnológicas, invenções e experiências consolidadas. Essa atividade pode envolver a participação de diversos atores – como setor produtivo, instituições de ciência e tecnologia, autoridades públicas, consumidores e outras partes interessadas –, que atuam em cooperação, de forma voluntária e consensual, no desenvolvimento de especificações técnicas a serem observadas na busca de soluções para problemas potenciais ou existentes. Desse modo, a opção tecnológica escolhida torna-se o padrão normativo a ser seguido pela sociedade, que fornece, para uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características, para atividades e resultados, visando à obtenção de um grau ótimo de ordenação em dado contexto⁴⁶.

Ao buscar promover o uso de tecnologias de elevada qualidade e eficiência, a normalização é considerada um instrumento fundamental para combater muitos dos desafios apresentados à sociedade global e para estimular a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento sustentável das nações. Ao incentivar a adoção de padrões tecnológicos comuns, constitui um grande facilitador do fluxo de bens, serviços, investimentos e tecnologias⁴⁷.

Considerando que as nações diferem em termos de nível de desenvolvimento, cultura, tecnologia, preferências e condições ambientais, é natural que os padrões técnicos também sejam distintos. Entretanto, a grande divergência de padrões pode ter um impacto negativo no âmbito regional ou internacional. Mesmo que tenham sido estabelecidos para ajudar certos

45. Ver Fabíola Wüst Zibetti, *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, op. cit., capítulo 2.

46. Ver ABNT, op. cit.

47. Ver Fabíola Wüst Zibetti, *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, op. cit.; Fabíola Wüst Zibetti, “A Relação entre Propriedade Intelectual e Normalização Técnica no Cenário do Comércio Internacional”, *Pontes*, vol. 5, n. 1, mar. 2009 (disponível em: <http://ictsd.net/i/news/pontes/43377/>; acesso em: 10 jul. 2013).

mercados nacionais a operar com mais eficiência, eles podem acabar impondo custos desproporcionados não apenas aos produtores estrangeiros, mas sobretudo aos nacionais que atuam no mercado externo. As diferenças de padrões técnicos, além de criar barreiras técnicas ao comércio, podem dificultar a inclusão dos produtores em cadeias globais de valor.

A disparidade de padrões técnicos dificulta a adequação, a compatibilidade, a intercambialidade, a interoperabilidade, o controle de variedade de produtos, processos e serviços, por exemplo. Ou seja, prejudica a convergência das técnicas. Essa situação desestimula a formação de redes de produção que ultrapassem as fronteiras nacionais. Isso parece ocorrer na América Latina, onde a heterogeneidade dos padrões nacionais é elevada, o que inibe a integração produtiva. Esse tipo de integração pode ser um propulsor do progresso técnico nessa região.

O progresso técnico das nações depende de sua capacidade de absorção das tecnologias modernas, as quais em geral exigem certas dimensões e qualidade dos mercados, que muitos países da América Latina isoladamente não possuem. Se os países não apresentam mercados compatíveis com a utilização das tecnologias modernas de produção, um projeto industrial isolado pode se tornar inviável. Na ausência de iniciativas, o mercado não se poderá desenvolver. Celso Furtado denomina esse impasse de “círculo vicioso da pobreza”⁴⁸. Para superá-lo, propõe que se empreenda não um projeto individual, mas um conjunto de projetos complementares.

A complementaridade é o fundamento das economias dinâmicas⁴⁹, que hoje se conectam em cadeias produtivas regionalizadas. Essa integração produtiva regional, ao mesmo tempo que consolida um mercado com dimensões e qualidade mais elevadas, fomenta a progressiva convergência das técnicas. Um dos principais catalisadores dessa integração é a padronização regional, que leva em consideração as necessidades de desenvolvimento tecnológicas, financeiras e comerciais da região⁵⁰, como no caso

48. Celso Furtado, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Editora Nacional, 1967, pp. 211-212.

49. *Idem*.

50. Ver Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Acordo TBT), versão em português, conforme publicação no *Diário Oficial da União* de 31 de dezembro de 1994, seção 1, su-

da União Europeia. Na Europa, a normalização técnica encontra-se não apenas na base das políticas industriais, mas também das políticas de inovação, entre outras, sobretudo quando se trata de novos mercados, mercados-pilotos e de sistemas técnicos complexos⁵¹.

Nesse âmbito, a normalização possui um papel fundamental e estratégico como suporte à inovação, pela capacidade de acelerar o acesso da inovação ao mercado. Ela serve como um importante estímulo à inovação quando os padrões refletem o estado de evolução atual da técnica e facultam aos inovadores condições equitativas que promovam a interoperabilidade e a concorrência entre produtos, serviços e processos novos e já existentes⁵². Uma alternativa para possibilitar que os padrões correspondam ao estado da técnica é associar atividades de P&D à padronização técnica.

Inovação, ciência e tecnologia norteadas pela – e para a – padronização técnica regional

Muitas invenções que resultam de intensos esforços em P&D nunca chegam a ser introduzidas no mercado. São desconhecidas como inovações. Inovar não significa apenas criar algo tecnologicamente novo; inovar implica dar destino a uma invenção no seio social. Segundo Schumpeter⁵³, enquanto a invenção é meramente teórica, a inovação diz respeito àquele invento que é colocado em prática⁵⁴.

plemento ao n.248-A (disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br//arquivos/dwnl_1196685048.doc; acesso em: 21 out. 2013).

51. CEC, “COM (1990) 556 Final”, *Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach*, Bruxelas, 16 nov. 1990; CEC, “COM (2008) 133 Final”, *op. cit.*; CEC, “COM (2009) 442 Final”, *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Revisão da Política Comunitária de Inovação num Mundo em Mudança*, Bruxelas, 2 set. 2009.
52. CEC, “COM (2008) 133 Final”, *op. cit.*; ver Michael E. Porter, *A Vantagem Competitiva das Nações*, 15. ed., Rio de Janeiro, Elsevier, 1989, pp. 723-724.
53. Joseph Alois Schumpeter, *A Teoria do Desenvolvimento Económico*, 2. ed., São Paulo, Nova Cultural, 1985.
54. Ver OECD, *Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica. Mensuração das Atividades Científicas e Tecnológicas*, traduzido sob a responsabilidade

A consolidação de uma invenção na sociedade pode levar muitos anos. Conforme esclarece o historiador francês Braudel, “uma invenção que bata à porta tem de esperar anos ou mesmo séculos para ser introduzida na vida real. Há a *inventio*, muito mais tarde a aplicação [...], quando a sociedade atinge o desejado grau de receptividade”⁵⁵.

Na prática, ainda, muitas invenções não chegam ao mercado porque não cumprem os padrões técnicos estabelecidos e reconhecidos pela sociedade. Considerando-se que na atualidade é crescente o número de produtos, processos ou serviços que devem observar um ou mais padrões técnicos – há mais de uma década, estimava-se que 80% do comércio global era afetado por normas e regulamentos técnicos⁵⁶ –, a observância desses padrões em atividades de P&D torna-se fundamental para facilitar que resultados inventivos sejam introduzidos no mercado de forma mais acelerada, consolidando-se como inovações.

Invenções patenteadas ou protegidas por outro tipo de direito de propriedade intelectual também são afetadas por essa situação. Para ilustrar, assinala-se que o direito conferido por uma patente não consiste no direito de explorar uma tecnologia protegida no exercício de uma atividade econômica, mas tão somente à exclusividade de uso da tecnologia no mercado (direito de excluir terceiros da exploração econômica do invento sem a devida autorização do titular). Esse entendimento em relação às patentes de invenção encontra-se em acordos internacionais, como o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, conhecido como Acordo Trips⁵⁷. Portanto, se a tecnologia patenteadada

de da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), 2004 (disponível em: http://download.finep.gov.br/imprensa/manual_de_oslo.pdf; acesso em: 21 out. 2013).

55. Fernand Braudel, *Civilização Material, Economia e Capitalismo: Séculos XV-XVIII. As Estruturas do Cotidiano: o Possível e o Impossível*, São Paulo, Martins Fontes, 2005, vol. 1, p. 305.
56. OECDE, “Trade Directorate Trade Committee. Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(98)36/Final”, *Regulatory Reform and International Standardisation*, 29 jan. 1999.
57. Daron Acemoglu e James A. Robinson, *Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – Acordo Trips*, versão em português, conforme publicação no *Diário Oficial da União* de 31 de dezembro de 1994, seção 1, suplemento n. 248-A, arts. 28 e 33 (disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br//arquivos/dwnl_1196686160.doc; acesso em: 21 out. 2013).

de um produto não cumpre as exigências técnicas de um padrão mandatório, a introdução desse produto no mercado poderá ser dificultada ou impedida⁵⁸. São poucos os casos em que empresas conseguem autorização para introduzir no mercado invenções que não cumprem as prescrições técnicas de normas ou regulamentos técnicos estabelecidos⁵⁹.

Diante dessa situação, uma alternativa para que os esforços investidos em P&D não resultem em tecnologias inapropriadas para o mercado é que convirjam para a trajetória tecnológica estabelecida pela padronização técnica do setor.

A trajetória tecnológica caracteriza-se como uma atividade “normal” de solução de problemas estabelecida por determinado paradigma tecnológico e pode ser representada pela evolução no equacionamento e na solução dos *trade-offs* entre as variáveis tecnológicas que o paradigma define como relevantes. O paradigma tecnológico pode ser definido como determinado padrão de solução de um conjunto restrito de problemas tecnológicos, com base em princípios selecionados derivados das ciências naturais e em determinadas tecnologias de referência. Um paradigma tecnológico contém prescrições bem definidas sobre quais direções a mudança tecnológica deve seguir e quais não⁶⁰.

Essas noções de paradigma e de trajetória tecnológica podem ser associadas à ideia de cumulatividade, que traduz a hipótese de que as tecnologias futuras estão estreitamente relacionadas às passadas⁶¹. “A cumulatividade diz

58. Ver Fabíola Wüst Zibetti, “Inovação Tecnológica em Segurança Pública: Da Invenção à Padronização Técnica”, *op. cit.*, e *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, *op. cit.*

59. Ver Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), processo administrativo n. 08012.004484/2005-51 (representante: Seva Engenharia Eletrônica s.a.; representado: Siemens vdo Automotive Ltda., Continental do Brasil Indústria Automotiva Ltda.; relator: conselheiro Fernando de Magalhães Furlan), Brasília, 1º dez. 2009.

60. Giovanni Dosi, “Technological Paradigm and Technological Trajectories: A Suggested Interpretation of the Determinants and Directions of Technical Change”, *Research Policy*, n. 11, pp. 147-162, 1982; Adriano Proença *et al.*, “Tecnologia e Competitividade em Setores Básicos da Indústria Chinesa: Estudos de Caso” (termo de cooperação 008/2010 – convênio SAE/UFRRJ: relatório técnico final), Rio de Janeiro, COPPE/UFRRJ, jul. 2011, vol. 1.

61. Giovanni Dosi, *op. cit.*; Carlos Maria Correa, *Propriedade Intelectual e Saúde Pública*, trad. Fabíola Wüst Zibetti, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2007.

respeito ao fato de o progresso técnico em geral não se dar de modo aleatório, mas seguir uma trajetória tecnológica.⁶² Nesse cenário, as inovações tornam-se progressivamente mais dependentes do acesso a conhecimentos científicos e técnicos acumulados. Esse modelo cumulativo de progresso tecnológico predomina em vários dos setores mais dinâmicos da economia moderna⁶³, especialmente naqueles cujas tecnologias tendem à padronização. O modelo também explica o rápido avanço das economias regionalizadas.

A convergência de esforços em ciência, tecnologia e inovação para a trajetória tecnológica estabelecida pela padronização técnica tem se revelado uma prática cada vez mais comum nessas economias⁶⁴. Os padrões estabelecidos por normas ou regulamentos técnicos servem de base para as atividades de P&D, que buscam como resultado o incremento dos padrões técnicos. Seguindo essa lógica, muitas atividades de ciência e tecnologia partem da inovação com a finalidade de desenvolver inovações secundárias⁶⁵.

Esse movimento acelera o ciclo de destruição criativa⁶⁶ e, por consequência, o progresso técnico. Empresas que seguem essa dinâmica encontram-se na liderança mundial de pedidos de patentes, muitos deles vinculados a padrões técnicos internacionais⁶⁷. Optando-se por essa prática,

62. Sílvia Possas, *Concorrência e Competitividade: Notas sobre Estratégia e Dinâmica Seletiva na Economia Capitalista*, São Paulo, Hucitec, 1999, p. 90.

63. Carlos Maria Correa, *op. cit.*.

64. Ver CEC, “COM (2008) 133 Final”, *op. cit.*; United States Department of Commerce (USDC), *Competitiveness: Coordinating for Results Removing Standards-Related Trade Barriers through Effective Collaboration*, Washington, U. S. Department of Commerce, maio 2004; Scott Kennedy, Richard P. Suttmeier e Jun Su, “Standards, Stakeholders, and Innovation: China’s Evolving Role in the Global Knowledge Economy”, *NBR Special Report*, n. 15, p. 6, set. 2008.

65. No caso da China, ver Adriano Proença *et al.*, *op. cit.*

66. Ver Joseph Alois Schumpeter, *op. cit.*

67. Ver Knut Blind (coord.), *Study on the Interplay between Standards and Intellectual Property Rights (IPRS)*, Berlim/Utrecht/Paris/Genebra/Oslo, abr. 2011 (disponível em: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/files/standards_policy/ipr-workshop/ipr_study_final_report_en.pdf; acesso em: 21 out. 2013); Fabíola Wüst Zibetti, “Inovação Tecnológica em Segurança Pública: Da Invenção à Padronização Técnica”, *op. cit.*, e *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, *op. cit.*

o risco de investir em pesquisas cujos resultados não possam ser levados ao mercado é reduzido.

Essa prática pode ser uma alternativa para a América Latina, que tem a opção de fortalecer a cooperação em ciência, tecnologia e inovação norteada pela – e para a – padronização técnica regional. Iniciativa nesse sentido poderia ser empreendida pelos governos e demais atores latino-americanos, em torno de organismos de normalização regionais já existentes, como a Associação Mercosul de Normalização (AMN) e a Comissão Pan-americana de Normas Técnicas (Copant). A primeira possui abrangência sub-regional, enquanto a segunda tem amplitude continental, reunindo os organismos nacionais de normalização das Américas⁶⁸. Contudo, para isso seria fundamental facilitar o acesso ao processo de normalização de setores produtivos, instituições de ciência e tecnologia e outras entidades, para sua participação formal, por exemplo, como membros associados – de forma semelhante ao que se observa na União Internacional de Telecomunicações (ITU)⁶⁹. Esses mesmos atores poderiam juntos reunir esforços para P&D.

A cooperação de competidores em atividades de ciência, tecnologia e inovação é reconhecida não apenas como benigna, mas pró-concorrencial. A fim de competir nos mercados modernos, os concorrentes, por vezes, precisam colaborar entre si. Forças competitivas estão levando as empresas a colaborações complexas para atingir metas como a expansão para mercados estrangeiros, o financiamento dos investimentos em P&D e inovação, a redução de custos de produção⁷⁰.

Embora nem todas as atividades de P&D produzam necessariamente resultados interessantes para a padronização técnica, a identificação sistemática desses resultados e a facilitação de intercâmbios com os organismos

68. Comisión Panamericana de Normas Técnicas (Copant), “Miembros” (disponível em: <http://www.copant.org/web/guest/miembros>; acesso em: 21 out. 2013).

69. Ver International Telecommunication Union (ITU), “Membership” (disponível em: <http://www.itu.int/en/membership/Pages/default.aspx>; acesso em: 21 out. 2013).

70. Ver Federal Trade Commission e U.S. Department of Justice, “Antitrust Guidelines for Collaborations among Competitors”, 2000 (disponível em: <http://www.ftc.gov/os/2000/04/ftcdojguidelines.pdf>; acesso em: 10 jul. 2013).

de normalização adequados podem acelerar a aplicação de novos conhecimentos no ambiente produtivo.

Além do acesso ao processo de normalização, a facilitação do acesso ao conteúdo dos padrões também é essencial para as comunidades científica e empresarial. O custo de aquisição de normas técnicas frequentemente constitui um problema. Por isso, algumas organizações têm disponibilizado gratuitamente suas normas, como a ITU e o European Telecommunications Standards Institute (ETSI). O livre acesso pode promover tanto as atividades de P&D como de vigilância tecnológica e serviços de assistência que visem facilitar a transferência dos resultados de projetos de P&D para a normalização⁷¹.

Entre outras medidas que podem fortalecer essa convergência, destaca-se a remoção dos obstáculos que impedem a aplicação efetiva dos padrões, a fim de permitir sua rápida adoção em soluções de mercado. Dentro desse contexto, a propriedade intelectual pode se caracterizar como um obstáculo quando dificultar o acesso às tecnologias. Nesse sentido, há de se promover boas práticas na elaboração, adoção e aplicação de padrões que incorporem tecnologias protegidas por direitos de propriedade intelectual⁷². Contudo, não se pode ignorar, de um lado, a elevada contribuição que as novas tecnologias protegidas podem proporcionar aos padrões; de outro, o benefício da expansão do mercado e das oportunidades para os titulares das tecnologias protegidas incorporadas nos padrões – o que cria um forte incentivo ao seguimento de atividades de P&D em torno dos padrões técnicos.

Dessa forma, o tema da propriedade intelectual deve ser plenamente incorporado, de maneira estratégica, à colaboração em ciência, tecnologia e inovação e à padronização técnica regional, visando contribuir para a inovação e para a transferência e difusão de tecnologias em benefício de produtores e usuários de conhecimento tecnológico, de forma conducente

71. Ver CEC, “COM (2008) 133 Final”, *op. cit.*

72. Fabíola Wüst Zibetti, “Inovação Tecnológica em Segurança Pública: Da Invenção à Padronização Técnica”, *op. cit.*, e *Relação entre Normalização Técnica e Propriedade Intelectual no Ordenamento Jurídico do Comércio Internacional*, *op. cit.*

ao bem-estar social e econômico⁷³. Assim, incentiva-se a geração de conhecimentos para o incremento de padrões regionais, estimulando o uso desses novos conhecimentos no ambiente produtivo com maior dinamismo.

Considerações finais

Os países latino-americanos possuem inúmeras alternativas para a promoção de seu desenvolvimento. Considerando sua proximidade geográfica e a dimensão do mercado regional, uma opção a ser considerada é fortalecer o progresso técnico, de forma colaborativa e integrada, com base na cooperação em ciência, tecnologia e inovação norteada pela – e para a – padronização técnica regional. Nesse sentido, a adoção de padrões voltados a novos mercados, mercados-pilotos e setores que envolvam sistemas técnicos complexos poderia servir como ponto de partida.

A convergência entre as regiões, que se acelera no âmbito internacional, especialmente com a consolidação das cadeias globais de valor, aponta para a necessidade de fortalecimento da convergência dos países latino-americanos, por meio da integração produtiva, sobretudo com o propósito de fomentar a transformação e a diversificação das estruturas produtivas da região. Essa integração, no entanto, encontrará barreiras técnicas se não tiver a padronização em seus fundamentos.

Além de eliminar os obstáculos técnicos, a adoção de padrões também pode servir como um forte catalisador da inovação. Para isso, os padrões devem corresponder ao estado de evolução da técnica, que encontra suporte nas atividades de P&D. A colaboração regional nessas atividades associada à padronização regional pode, por consequência, ser um elemento propulsor da integração e do avanço tecnológico na região.

Os padrões técnicos, além de ser instrumentos poderosos de difusão de conhecimentos tecnológicos, também podem beneficiar os setores mais modestos com dificuldade de acesso às novas tecnologias e de inovar.

73. Ver Daron Acemoglu e James A. Robinson, *op. cit.*

Sem uma melhor geração e utilização dos conhecimentos, os países latino-americanos terão dificuldade de se beneficiar do progresso técnico e de responder aos desafios impostos pela globalização, pela evolução tecnológica, pela emergência de novos atores mundiais e de cadeias globais de valor – que são regionais em sua natureza. O progresso técnico é fundamental para elevar os padrões de vida na América Latina.

segunda parte

Pensando assuntos públicos no
contexto da Cátedra José Bonifácio

democracia e participação

Das ruas às redes virtuais: a e-democracia na América Latina

KARINA DENARI GOMES DE MATTOS¹

Introdução

Historicamente, pode-se dizer que o interesse pela política surge quando o pensamento grego desloca o enfoque de análise do homem em sua dimensão na natureza para sua dimensão na sociedade; que pode ser retratada pelo brocardo latino *homo est naturaliter politicus, id est, socialis* (o homem é, por natureza, político, isto é, social). A reflexão política grega, especialmente por sua democracia deliberativa praticada na ágora, até hoje nos empresta conceitos e bases que são fontes de inspiração aos regimes políticos modernos.

Com o passar dos séculos, a prática política instrumentalizou-se com métodos, técnicas e linguagens próprios, culminando, em pleno século XXI, em disciplina científica autônoma e independente, dando origem ao termo – ainda pouco explorado no Brasil – “legística”². Com essa evolução lenta e gradual, a produção da disciplina tornou-se, em grande parte, restrita aos juristas ou cientistas políticos, com limitada participação da sociedade civil.

O povo – destinatário da lei e real detentor do poder político – acaba, muitas vezes, sendo desconsiderado nos embates travados no Poder

1. Mestranda do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).
2. Ver Monica Salem Herman Caggiano, “Processo Legislativo, Técnica Legislativa e Legística”, *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos Jurídicos, 2009; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Processo Legislativo*, 7. ed., São Paulo, Saraiva, 2012 e “A Legística e a ‘Filosofia da Lei’”, *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos Jurídicos, 2009; Carlos Blanco de Moraes, *Manual de Legística: Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Lisboa, Verbo, 2007.

Legislativo de todos os níveis da federação, e a tramitação legislativa resta cultivada em meio a um espaço restrito de debates e eivado da formalidade técnico-jurídica tendente a satisfazer o interesse de *lobby* congressional e grupos de pressão.

A participação política do povo, a consulta de atores civis na preparação das leis, é considerada atualmente uma das principais preocupações dos Estados democráticos modernos, entre os quais se encontram os Estados latino-americanos. Nesse sentido, entende-se que legitimação e transparência do procedimento legislativo só são possíveis com a inserção e efetiva utilização dos métodos de consulta popular.

Nos últimos anos, em diversos países e, recentemente, no Brasil, a explosão das massas nas ruas tem sido explicada, em parte, pela corrupção cada vez mais explícita por parte dos agentes políticos e, sobretudo, por esse déficit na representação política. Nesse contexto, a reunião da população em torno das novas tecnologias de informação e comunicação (TICS), como as redes sociais e os inúmeros *blogs* espalhados pela internet, evidencia a necessidade de articulação desses instrumentos pelos dois atores que dividem o cenário político: Estado e sociedade.

O implemento de uma nova infraestrutura de conectividade em rede pelo Estado a favor da participação política é peça fundamental de desenvolvimento de cidadania.

São diversos os exemplos de iniciativas de governos na América Latina, como a Ley de Participación Popular da Bolívia³, a adoção de mecanismos de inclusão digital no Chile, recentemente posicionado como o terceiro colocado entre os países mais desenvolvidos em e-democracia em toda a América⁴. Entre tantas iniciativas louváveis em território latino-americano, a atenção deste ensaio se voltará à iniciativa brasileira chamada “orçamento participativo”.

3. Ver Amrita Danieri e Claudia Marcondes, “The Implementation of *Participación Popular* in Bolivia: Decentralization of Public Services in Cochabamba”, *Public Administration and Development*, 1998. Disponível em: http://www.utoronto.ca/urban/pdf/pop_partic.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.
4. *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Nova York, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), 2012, p. 19.

Partindo desse contexto, este ensaio tem como objetivo geral demonstrar que, além dos institutos clássicos, as populações dispõem de novos meios para a atuação política: os meios digitais. Isto é, a internet surge como uma ferramenta alternativa viável para promover essa participação.

Para o desenvolvimento deste trabalho, inicialmente se analisam as bases de funcionamento do sistema democrático e as origens do princípio representativo, com sustentação na análise das democracias latino-americanas. Na sequência, são examinadas as formas tradicionais e os novos meios de participação democrática, destacando-se a “democracia digital”, também chamada de “e-democracia”. Esse exame é seguido pelo estudo de caso do orçamento participativo no Brasil. No fim, apresentam-se breves considerações que destacam a importância da participação popular a fim de evitar a proliferação de regimes autoritários e demonstrar que há iniciativas positivas que se apresentam no desenho institucional dos países da América Latina.

Democracia representativa na América Latina

A democracia – como realização dos valores de igualdade, liberdade e dignidade da pessoa – é um conceito mais abrangente que estado de direito, que surge como máxima da democracia liberal. Norberto Bobbio simplifica o conceito de democracia em dois fundamentos:

É inegável que historicamente “democracia” tem dois significados prevaletentes, ao menos na origem, conforme se ponha em maior evidência o conjunto das regras cuja observância é necessária para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos, as chamadas regras do jogo, ou o ideal em que um governo democrático deveria se inspirar, que é o da igualdade. À base dessa distinção costuma-se distinguir a democracia formal da substancial⁵.

Diante dessas bases, para que determinado estado de direito seja alçado à categoria democrática, além da submissão do governo ao princípio da le-

5. Norberto Bobbio, *Liberalismo e Democracia*, 6. ed., São Paulo, Brasiliense, 1994, p. 37.

galidade, à organização pautada pela liberdade e igualdade com a previsão de direitos fundamentais, é necessário que o poder emane do povo e que o Estado represente de forma fiel e transparente o cidadão na condução da máquina pública:

As considerações supra mostram que o Estado de Direito, que como Estado Liberal quer como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza Estado Democrático. Este se funda no princípio da Soberania Popular, que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”. Visa, assim, a realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana⁶.

Atualmente, observa-se que os anseios da população não mais se exaurem apenas na necessidade de representação, mas em sua efetividade. Considerando-se a necessidade de maior participação popular e de novos mecanismos de representação política que assegurem a real equivalência entre a vontade popular e a vontade expressada pelo legislativo, surgiram nos últimos anos novas ideias para o desenvolvimento de nossos sistemas legislativo e eleitoral, seja por meio da regulamentação dos grupos de pressão, seja pela adoção de outros novos instrumentos de participação política. Monica Salem Herman Caggiano defende essa necessidade, afirmando que a “[...] nova abordagem da mecânica representativa, agora já não mais quanto a ótica do veículo, mas colocando sob mira precisa e direta as técnicas utilizadas no âmbito do processo pelo qual o povo intervém no jogo político, selecionando e indicando seus representantes”⁷.

Na América Latina, especificamente, a representatividade democrática passou por um longo processo de desestabilização, sendo categorizada

6. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25. ed., São Paulo, Malheiros, 2005, p. 117.

7. Monica Salem Herman Caggiano, *Sistemas Eleitorais x Representação Política*, tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1989, p. 2.

pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um extraordinário paradoxo. Apesar de poder se orgulhar de mais de duas décadas de governos democráticos, a região não está desvinculada da crise social decorrente das profundas desigualdades que ainda subsistem⁸.

Segundo relatório da ONU, o grau elevado de corrupção nos governos latino-americanos, aliado a políticas públicas ainda insubsistentes, coloca a região em uma situação delicada, em que a população – descontente com a prestação adequada dos direitos sociais – protesta e demanda diuturnamente por melhor qualidade de vida⁹.

Esse cenário demonstra que o impacto da revolução tecnológica, principalmente na América Latina, não pode estar ausente do aspecto político. O uso pelos governos locais das TICs existentes é de grande importância para complementar os esforços para uma administração pública mais democrática e eficiente, com instituições transparentes, que prestem contas e desenvolvam as aptidões necessárias a desempenhar a prestação dos serviços essenciais.

O desafio implica, contudo, a atuação conjunta do Estado e da sociedade civil, ambos mobilizados na fiscalização e excelência da prestação dos serviços. Nesse ponto, os impulsos sociais suscitados pelas esperanças e frustrações representam o motor de transformações na estrutura dos governos.

Nesse sentido, o já citado relatório da ONU sobre democracia na América Latina valoriza os principais avanços da democracia como regime político dominante na América Latina e identifica a desigualdade e a pobreza como suas principais deficiências. Além disso, aponta a urgência de uma política geradora de poder democrático cujo objetivo seja a cidadania integral.

Entre as problemáticas latino-americanas mencionadas no relatório, as de maior destaque para a agenda da e-democracia são as restrições à liberdade eleitoral, apesar de a tendência geral ser positiva, mas principalmente

8. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *A Democracia na América Latina Rumo a uma Democracia de Cidadãs e Cidadãos*, Santana do Parnaíba, LM&X, 2004.

9. *Idem*.

quanto à baixa participação eleitoral, ou quando feita de forma irregular, com a percepção de algumas barreiras para a entrada de novos atores¹⁰.

Ao ler esse relatório, é possível inferir que os partidos políticos, como agentes de representação, atravessam uma severa crise, que se traduz em desconfiança, porque as pessoas os sentem distantes, ou seja, são atores indiferentes e profissionalizados que não encarnam um projeto de futuro compartilhado. Essa desconfiança enfrentada pelos agentes de representação é um dos principais desafios para o desenvolvimento democrático que têm alto potencial de mudança por meio da utilização de novas tecnologias.

O relatório conclui o seguinte:

Consequentemente, inicia-se um período de transformação tanto nos conteúdos da democracia quanto em suas vinculações com a economia e com a dinâmica social, em um contexto global também de mudança, desconcentração de riqueza e de internacionalização crescente da política. A questão é que a política, como se pode constatar em vários pontos do Relatório, tem grandes limitações e está em crise¹¹.

Segundo Ricardo Lagos, em seu texto “Chile 2030: Siete Desafíos Estratégicos y un Imperativo de Equidad”¹², entre os sete desafios propostos no Chile – que poderiam ser estendidos também para outros países latino-americanos –, está a reforma profunda da democracia e a implementação de políticas que coloquem a população como principal motor no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, Lagos cunha a expressão “democracia 2.0”¹³, para evidenciar o novo modelo de participação cidadã na condução dos negócios públicos, na qual o uso de novas tecnologias ocupa um papel essencial no aprimoramento da representação política, desvinculando-se da democracia tradicional ou, pelos moldes do autor, “democracia 1.0”.

10. *Idem*, p. 26.

11. *Idem*, p. 28.

12. Ricardo Lagos, “Chile 2030: Siete Desafíos Estratégicos y un Imperativo de Equidad”, em Ricardo Lagos e Oscar Landerretche (orgs.), *El Chile que se Viene: Ideas, Miradas, Perspectivas y Sueños para el 2030*, Santiago, Catalonia, 2011, pp. 15-43.

13. *Idem*, pp. 27-28.

Nesse novo e atual cenário são destacadas a seguir as formas tradicionais e as alternativas viáveis (que podem ser) experimentadas para incremento da representação popular e do desenvolvimento regional.

Formas tradicionais e novos meios de participação democrática no Brasil

Com relação às formas de democracia representativa, é possível distingui-las entre democracias diretas, indiretas e mistas ou participativas.

A democracia representativa direta diz respeito ao regime de governo no qual a sociedade participa diretamente das ações do Estado, sem intervenção de um representante. As democracias indiretas e mistas pressupõem um mediador na externalização da vontade popular. Na primeira, indireta, a representação é feita única e exclusivamente pelos agentes escolhidos. Na segunda, a mista, há convivência de mecanismos diretos e indiretos na consecução de uma melhor tomada de decisões¹⁴.

Na Antiguidade grega, a democracia direta ocorria nos espaços de permanente discussão política e embates filosóficos em Atenas. Nos Estados modernos, de fato, é considerada uma forma praticamente inviável, pela dificuldade de realização de assembleias-gerais com a totalidade ou com parte do povo de um determinado Estado ou nação para decisão de questões de governo. Diante disso, foram criados institutos de participação direta em democracias indiretas, resguardando-se alguns direitos próprios dos cidadãos.

No Brasil, esses institutos estão previstos na Constituição Federal¹⁵, como a ação popular (ver artigo 5º, LXXIII), a iniciativa popular, o referendo popular e o plebiscito.

Quanto à iniciativa popular, exercida por meio de abaixo-assinado, a representação da vontade do povo consiste em apresentar o projeto de

14. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*, 37. ed., São Paulo, Saraiva, 2011, pp. 109 ss.

15. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Senado Federal, 1988.

lei à Câmara dos Deputados, que poderá ser convertido em lei. Para a efetivação do projeto de lei requer-se, além das assinaturas equivalentes a 1% do eleitorado nacional (espalhadas em pelo menos cinco estados federativos) e, no mínimo, a 0,3% dos eleitores em casa em um desses estados (ver artigo 14, III, e artigo 61, § 2º). Exemplos de uso dessa previsão constitucional encontram-se na lei n. 8 072/1990¹⁶, na lei n. 8 930/1994¹⁷, referente aos crimes hediondos, e na lei n. 9 840/1999¹⁸, resultado da mobilização da sociedade por meio da organização do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)¹⁹. A Lei Ficha Limpa, lei complementar n. 135/2010²⁰, também é um exemplo de iniciativa popular, que encerrou um período de quase cinco anos sem que uma matéria dessa categoria fosse convertida em lei pelo Congresso Nacional²¹.

Para alguns doutrinadores, a iniciativa popular é o instituto de democracia semidireta que melhor atende aos interesses de participação na legislação. Porque, por vezes, pelo referendo se pode impedir uma legislação não querida, mas pela iniciativa é possível conseguir impor

16. Lei n. 8 072, 25 jul. 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 26 jul. 1990, p. 14 303.
17. Lei n. 8 930, 6 set. 1994. Dá nova redação ao artigo 1º da lei n. 8 072, 25 jul. 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 7 set. 1994, p. 13 469.
18. Lei n. 9 840, 28 set. 1999. Altera dispositivos da lei n. 9 504, 30 set. 1997, e da lei n. 4 737, 15 jul. 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 29 set. 1999, p. 1.
19. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, *Lei 9.840: Vamos Combater a Corrupção Eleitoral*, 3. ed., Brasília, ago. 2012. Disponível em: http://www.mcce.org.br/site/pdf/CARTILHA_9840_2012.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.
20. Lei complementar n. 135, 4 jun. 2010. Altera a lei complementar n. 64, 18 maio 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do artigo 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 7 jun. 2010, p. 1.
21. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Estado de Direito e Constituição*, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

uma verdadeira orientação governamental, configurando uma participação popular mais efetiva²².

O referendo popular, termo proveniente da expressão latina *ad referendum* de meados do século xv, é baseado na hipótese pela qual os eleitores vão às urnas para confirmar um ato já emanado pela autoridade competente, normalmente um ato normativo (artigos 14, II, e 49, xv).

Na mesma linha, o plebiscito constitui a interpelação dos eleitores para um ato futuro que acontecerá se a população coadunar (artigos 14, I, e 18, §§ 3º e 4º). Em regra, envolve questões de ordem política, como o plebiscito quanto à república/monarquia constitucional e ao sistema de governo presidencialista ou parlamentarista de 1993, de acordo com o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

A essas formas de participação instituídas constitucionalmente no Brasil – que podem ser consideradas tradicionais –, acrescentam-se novas formas de participação democrática que foram adotadas com o propósito de promover a transparência, como o orçamento participativo.

A tecnologia a serviço da cidadania: o orçamento participativo

O orçamento participativo surgiu de uma iniciativa no município de Porto Alegre (RS), em 1989, com o apoio da população, e expandiu-se para outros municípios brasileiros – Belém (PA), Santo André (SP), Aracaju (SE), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG) – e também cidades no exterior – tais como Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica)²³.

Ele se caracteriza como “um processo dinâmico que se adequa periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre o Governo Municipal e a população”²⁴.

22. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *op. cit.*, 2011, pp. 124-125.

23. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Orçamento Participativo*. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op>. Acesso em: 11 set. 2013.

24. *Idem*.

Consiste, basicamente, em um processo pelo qual a população decide de forma direta a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. O início se dá por meio de reuniões preparatórias, momento em que a prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte, acompanhada pelas secretarias municipais e autarquias com esclarecimentos técnicos acerca do processo e viabilidade das demandas. Já nas assembleias regionais e temáticas, a população elege as prioridades para o município e seus conselheiros e define o número de delegados da cidade para seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas²⁵.

Essa iniciativa utiliza a ajuda das novas TICs para a organização e o desenvolvimento transparente do processo de participação e propõe mais que o atendimento às demandas sociais, mas o aprendizado cívico de caráter deliberativo. Nesse sentido, suas assembleias habilitam os cidadãos a compor diferentes temas de forma cooperada para a consecução dos interesses comuns²⁶.

Há algumas críticas que visam contribuir para o aperfeiçoamento desse sistema participativo praticado no município de Porto Alegre, por exemplo, sua vulnerabilidade à partidarização:

Ahora bien, cabe ser cauto sobre los límites a la deliberación pública que plantea la práctica del presupuesto participativo en Porto Alegre, dada su vulnerabilidad a la instrumentalización partidista. Esta situación, que durante los últimos tiempos ha empezado a ser señalada por algunos de los más reconocidos especialistas en la materia, no presenta todavía evidencias que permitan ir más allá de establecer ciertas hipótesis de carácter tentativo. Una de ellas sería el vuelco en las preferencias electorales que se ha producido en aquellas áreas de la ciudad donde el funcionamiento del presupuesto participativo ha sido más activo²⁷.

25. *Idem*.

26. *Idem*.

27. José Ignacio Porras, "Internet y las Nuevas Oportunidades para la Deliberación Pública en los Espacios Locales", *Revista Nueva Sociedad*, n. 195, pp. 112-113, jan.-fev. 2005.

Porém, esse modelo vem se aperfeiçoando há mais de uma década no município e apresenta alto índice de qualidade de acordo com análises da ONU e do Banco Mundial (BM)²⁸.

A comunicação experimentada nesse tipo de iniciativa, além de mobilizar a cidadania em seu embrião em 1989, despertou a interface virtual nos idos de 1996 – que buscava viabilizar a proposta tanto dentro da cidade como fora dela, por meio de um portal informativo relativo aos aspectos básicos do pressuposto. Tal inserção virtual visa dotar de maior eficiência suas estruturas organizativas e seus processos comunicacionais – tendo espaço hoje em dia a expressão “e-orçamento participativo”.

Considerações finais

O sistema democrático tem se desenvolvido com o propósito de representar com fidelidade as mais diversas camadas sociais; contudo, muitas vezes, as decisões políticas e as iniciativas legislativas não atendem aos interesses da população. Isso decorre, entre outros aspectos, das limitações na participação do povo nas decisões tomadas pelo governo, pela falta de mecanismos, de transparência, de integração.

Diante disso, este ensaio procurou apresentar alternativas, como as iniciativas virtuais no seio da governabilidade, que buscam justamente maior transparência no debate político e maior integração da sociedade. Nesse sentido, há diversas iniciativas na América Latina que externalizam o grau de representatividade que as sociedades democráticas buscam no século XXI, e, no Brasil, o orçamento participativo é um exemplo disso. Aliar as tecnologias, como a internet, aos espaços de construção colaborativa de políticas públicas e introduzir mecanismos legitimadores das decisões do governo constitui uma nova forma de incrementar a representação popular nas democracias latino-americanas.

28. Ver Najar Tubino, “Democracia Inovadora: ONU Premia Modelo de Participação Cidadã do RS”, *Carta Maior*, 4 jun. 2013. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22147. Acesso em: 13 set. 2013.

A sociedade civil na provisão de infraestrutura pública

ANDRÉ CASTRO CARVALHO¹

Introdução

A sociedade civil, caracterizada como qualquer corpo organizado dentro de uma comunidade – por exemplo, as organizações não governamentais (ONGS), as associações de bairros, os agrupamentos locais organizados em prol de um objetivo comum –, tem ampliado sua esfera de atuação em atividades de interesse público, inclusive no fornecimento e provisão de infraestrutura.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar a atuação direta da sociedade civil na provisão da infraestrutura pública, principalmente com base nas experiências e nos casos identificados nos Estados Unidos, em países europeus e em outras regiões do mundo, para extrair uma agenda de propostas para a América Latina.

Essa análise tem como propósito contribuir para o debate sobre o tema e para o desenvolvimento de alternativas para o fortalecimento da infraestrutura em países latino-americanos. Para o desenvolvimento deste estudo, inicialmente, examina-se a participação da sociedade civil na infraestrutura pública, seguida da avaliação do financiamento da infraestrutura pelo setor semiformal. Posteriormente, apresentam-se os principais benefícios e beneficiários de projetos que envolvam a sociedade civil nessa área.

1. Mestre e doutor pelo programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).

A participação da sociedade civil na infraestrutura pública

No Brasil, desde a época pré-imperial, há indícios de parceria entre Estado e sociedade civil. A participação da sociedade civil na prestação de serviços públicos, portanto, não se caracteriza como uma ideia nova, mas é retomada com mais força, atualmente, no atual contexto de crise do Estado de provisão de bens à sociedade.

Em 1814, os governos das capitanias tinham como responsabilidade algumas obras públicas e, segundo registros históricos, nesse mesmo ano, o governador de Pernambuco promoveu obras no porto de Recife com contribuições “voluntárias” de parte da população². Em São Paulo, a concepção e execução do projeto do viaduto do Chá, nas últimas décadas do século XIX, resultaram da iniciativa de uma associação de investidores, que passou a cobrar uma taxa pela transposição do vale do Anhangabaú por meio dessa infraestrutura. Em Campinas e em Santos, iniciativas privadas semelhantes também ocorreram nesse sentido. Tais medidas foram inspiradas, principalmente, no conceito de associativismo privado dos Estados Unidos, conforme observou o engenheiro Antônio Francisco de Paula Sousa, que, nessa época, era um grande colaborador para a infraestrutura brasileira, sobretudo no setor ferroviário³.

Dessa forma, a doutrina costuma afirmar que, na história do planejamento da República Federativa do Brasil, a questão central foi a *participação dos grupos sociais*. Embora houvesse propostas para o desenvolvimento da infraestrutura na nação recém-criada de forma voluntária, essas proposições foram deixadas de lado com o passar do tempo. Predominaram, na verdade, as concessões para a exploração da infraestrutura sem critérios muito bem definidos⁴. Portanto, o modelo de provisão de infraestrutura passou a ser diferente daquele oriundo do associativismo local: enquanto

2. Oswaldo Lima Neto e Anísio Brasileiro, *Transporte no Brasil: História e Reflexões*, Recife, Geipot/Ministério do Transportes, 2001, p. 85.
3. Cristina de Campos, *Ferrovias e Saneamento em São Paulo: O Engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza e a Construção da Rede de Infra-estrutura Territorial e Urbana Paulista, 1870-1893*, tese de doutorado, São Paulo, USP, 2007, pp. 129-130, 373-376.
4. Oswaldo Lima Neto e Anísio Brasileiro, *op. cit.*

o primeiro atendia a interesses dos grupos locais, as concessões acabavam satisfazendo interesses de grupos específicos, não necessariamente comprometidos com os grupos locais. É o caso, por exemplo, das empresas inglesas que exploravam diversos serviços públicos relacionados a infraestrutura sob o regime de concessão.

O processo de mudança na concepção da atuação da administração pública no Brasil, do período imperial, que era mais abrangente e de cunho nacionalista, para o republicano, de caráter mais “oligopolizado”, localizado e sem muitas preocupações nacionalistas, resultou em um câmbio na cultura e na mentalidade administrativa do país, especialmente no que se refere à prestação de serviços públicos, com a transferência de atribuições de funções públicas aos particulares.

Essa transferência é externada também pela doutrina portuguesa, ao expor a tendência moderna de *partilha* de responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Rompe-se com a delimitação entre os interesses público e privado, antes praticamente incomunicáveis entre si. Essa tendência evoluiu, levando ao incremento do inter-relacionamento entre ambos⁵. Por meio de um *Estado ativador*, o cidadão ultrapassa a função de mero utente dos serviços públicos e passa a agir como ator desse processo, perseguindo com o Estado o interesse público. O Estado reconhece o “potencial endógeno da sociedade” ao “[...] confia[r] aos atores privados ‘novas’ tarefas e responsabilidades (privadas) e coloca[r] o Estado numa posição de garante (*‘Garantenstellung’*), investido de ‘novas’ incumbências de regulação pública”⁶.

A doutrina brasileira, no mesmo sentido, indica uma mudança de núcleo, ou de ponto de vista, das atividades públicas: o enfoque passa *da* administração pública *para* a sociedade civil⁷.

5. Emerson Gabardo, *Interesse Público e Subsidiariedade: O Estado e a Sociedade Civil para Além do Bem e do Mal*, Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 113; e Pedro Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 139-145.
6. Pedro Gonçalves, *op. cit.*, pp. 150-151, 161.
7. Win Oosterom, “O Futuro da Prestação de Serviços Públicos: Atendendo às Expectativas do Cidadão”, em João Lins e Paulo Miron (coords.), *Gestão Pública: Melhores Práticas*, São Paulo, Quartier Latin, 2009, p. 48 ss; e Emerson Gabardo, *op. cit.*, p. 115.

No Brasil, atualmente, a legitimação da participação da sociedade civil em atividades de interesse público, como no fornecimento de infraestrutura, encontra-se implícita na Constituição Federal, notadamente em seu artigo 1º, II, no qual a cidadania é reconhecida como fundamento da República Federativa do Brasil. Ao se considerar a *representação* uma das características da cidadania⁸, a *integração participativa no processo de poder* também pode vir nesse sentido.

O mero fato de a infraestrutura ser uma área peculiar de atuação do Estado como atividade econômica não impediria ações esparsas da população em prol de seu desenvolvimento – e do próprio desenvolvimento da comunidade em questão. É sob essa concepção que a atividade da sociedade civil organizada é legítima e encontra guarida constitucional, desde que não colida com outros pressupostos constitucionais. Assim, o setor privado, por meio de empresas privadas, pode organizar iniciativas em infraestrutura, contando com o apoio da sociedade civil.

Há exemplos dessas atividades nos Estados Unidos, conforme demonstra Peterson em casos de Cleveland, de Ohio e da Califórnia⁹. Nesse país, existe o conceito de *utility cooperative*, o qual se refere a um modelo de cooperativa que atua exclusivamente em utilidades públicas relacionadas às infraestruturas (as *Co-ops*), como energia elétrica, telecomunicações ou água – sobretudo nas áreas rurais. Nesse caso, os próprios futuros utentes capitalizam as cooperativas para que elas possam investir em determinado setor, fazendo parte do próprio negócio. Esse modelo surgiu com o advento do New Deal e foi capaz de fazer frente à demanda por serviços públicos nas localidades rurais. Com o passar do tempo, as cooperativas desenvolveram-se, cresceram e adotaram a lógica empresarial na prestação de serviços de utilidade pública¹⁰.

Essas iniciativas privadas podem se dar tanto com recursos públicos transferidos para essas entidades como pela contribuição voluntária da

8. José Afonso da Silva, *Comentário Contextual à Constituição*, 6. ed., São Paulo, Malheiros, 2009, pp. 35-36.

9. George E. Peterson, “Is Public Infrastructure Undersupplied?”, *Conference Series: Federal Reserve Bank of Boston*, [s.l.], Federal Reserve Bank of Boston, 1990, pp. 113-130.

10. National Rural Electric Cooperative Association (NRECA). Disponível em: <http://www.nreca.coop>. Acesso em: 11 set. 2013.

própria sociedade interessada – o que expande, ainda mais, a gama de possibilidades de investimento em infraestrutura. Hodiernamente, ganha força no mercado artístico o chamado *crowdfunding*, no qual existem esforços coletivos em prol de uma causa em comum, em geral por meio da internet. O *crowdfunding* também tem sido vislumbrado para agradecer vítimas de desastres naturais, que normalmente perdem suas posses nessas catástrofes.

Um caso interessante e recente de *crowdfunding* e mais concernente a infraestruturas foi com a construção de uma ponte de madeira em formato de passarela (*Luchtsingel*) em Roterdã, Holanda, quando os incentivadores tiveram o respectivo nome inscrito em tábuas de madeira inseridas na ponte como forma de agradecimento pela iniciativa¹¹. Pensar nessas alternativas para infraestrutura parece ser algo que só visa aumentar a oferta desses bens para a melhor satisfação das necessidades das comunidades.

Observa-se, nesse cenário, que o envolvimento da sociedade civil no processo de fornecimento ou provisão de infraestrutura implica mudanças tanto do sujeito fornecedor como das formas de financiamento, pois a sociedade civil dependerá de recursos próprios, públicos ou de terceiros para financiar a infraestrutura.

Financiamento da infraestrutura pelo setor semiformal

A ideia recorrente em matéria de política em utilidades públicas é que o Estado deva financiar as grandes obras de infraestrutura – via recolhimento de tributos ou outras tarifas da sociedade. Esse seria um conceito clássico da cultura europeia ocidental, que costuma guardar exceções quando é

11. American Institute of Architects, *Crowdfunding Architecture: Customized Research Report Prepared for the American Institute of Architects*, [Washington], AIA/Massolution, 2013, p. 3; e “Infrastructure Selected Works: Luchtsingel/zus + Hofbogen bv, *Arch Daily*, 19 mar. 2013. Disponível em: <http://www.archdaily.com/346241/luchtsingel-zus-hofbogen-bv>. Acesso em: 11 set. 2013.

analisado mais profundamente. Shaw¹², ao estudar o caso da rodovia maia Sacbeob, expõe que a civilização ocidental também teve (e tem) rodovias geridas por entidades privadas, como comerciantes, clubes, organizações religiosas, entidades acadêmicas. A construção dessa rodovia maia teria seguido a mesma lógica, por ter sido orientada pelos interesses das comunidades em se conectarem mutuamente.

No entanto, antes de iniciar esse processo, é importante a presença da cultura associativa, ou *associativismo*, de forma independente à necessidade, ou não, de atuação do Estado – como ocorre nos Estados Unidos, conforme já destacado. Diferentemente, no Brasil, ocorre o que se convencionou denominar de *clientelismo*, caracterizado como um sistema recíproco de interdependência e troca de favores. Isso representou, historicamente, um impedimento para o desenvolvimento dessa cultura associativista no país, que somente tomou corpo a partir de meados da década de 1950¹³.

A doutrina costuma destacar a atividade da sociedade civil em relação à tradição do sistema jurídico de cada país: países de *civil law* são mais propensos a ter um Estado forte, ao contrário dos de *common law* – que costumam prestigiar mais o mercado e, por conseguinte, a própria sociedade civil¹⁴. A fim de ilustrar isso, notável é o exemplo de John Metcalf, o deficiente visual que era construtor de estradas, por conta própria, na Inglaterra do século XVIII. Ele próprio explorava o terreno e calculava como deveria ser a construção das estradas, inventando um método eficiente e econômico que contribuiu na construção e conservação de diversas estradas na Inglaterra¹⁵.

12. Justine M. Shaw, “Roads to Ruins: the Role of Sacbeob in Ancient Maya Society”, em Susan E. Alcock, John Bodel e Richard J. A. Talbert (orgs.), *Highways, Byways, and Road Systems in the Pre-Modern World*, West Sussex, John Wiley & Sons, 2012, p. 128-146.

13. Luiz Carlos Abreu Mendes, “Estado e Terceiro Setor”, *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 3, pp. 75-76, jul.-set. 1999.

14. Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer e Lester M. Salamon, “Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?”, em Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer e Lester M. Salamon (orgs.), *Government and the Third Sector*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992, p. 15.

15. Paul Joseph Mantoux, *A Revolução Industrial no Século XVIII: Estudo sobre os Primórdios da Grande Indústria Moderna na Inglaterra*, São Paulo, Hucitec/Editora Unesp, 1985, p. 100.

A premissa a ser adotada é que alguns setores de infraestrutura costumam não ser economicamente viáveis para a iniciativa privada, de forma que os agentes não se interessariam por investimentos que não fossem economicamente lucrativos, em que pese seu impacto positivo na sociedade. Dessa forma, os melhores investimentos iriam para as regiões mais favorecidas em detrimento daquelas mais pobres. Como exemplo, pode-se citar a concessão de suprimento de água em Manila, nas Filipinas, que ficou dividida em duas: uma com tarifas mais baixas para as regiões mais ricas da cidade e outra com tarifas mais elevadas para as regiões desfavorecidas. Isso porque a região menos favorecida pode apresentar maiores riscos e custos ao particular – por exemplo, inadimplência –, refletindo-se tal avaliação na tarifa cobrada. A conclusão é que o Estado, por vezes, principalmente em países em desenvolvimento, acaba não conseguindo suprir todas essas necessidades. Em outros casos, a iniciativa privada não se interessa em supri-las, em razão do pequeno potencial de retorno econômico – como acontece muito em relação à provisão de infraestrutura no âmbito rural. Nesse caso, então, sugere-se que a sociedade civil usuária e os investidores interessados participem da formulação e do planejamento dos respectivos projetos, inclusive lhes sendo permitida a participação da sociedade na exploração e manutenção dessas infraestruturas rurais¹⁶.

Atenta a essas tendências nos países em desenvolvimento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) destacou, recentemente, que, na América Latina, esse tipo de associação entre Estado e sociedade civil, sem fins lucrativos, pode ensejar um modo de pensamento inovador para a prestação de serviços públicos essenciais¹⁷. Porém, com exceção do México e Chile, o continente tem pouco se valido, em termos

16. *Cómo Responder al Desafío de la Infraestructura en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, 1995, pp. 56-57; Joop F. M. Koppenjan e Bert Enserink, “Public-Private Partnership in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability”, *Public Administration Review*, vol. 69, n. 2, p. 287, mar.-abr. 2009.

17. *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) e Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2011. Disponível em: http://www.itdweb.org/taxinequalityconference/documents/background/TRANSFORMING_STATE_DEVELOPMENT_OCDE.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

quantitativos, dessa forma de apoio de terceiros no setor público (modalidade *outsourcing*) em comparação aos países desenvolvidos. Os constantes diálogos com a população no caso da transposição do rio São Francisco, no Brasil, são citados como medidas em direção à maior aproximação público-privada –, embora não fomentem arranjos institucionais de financiamento de infraestruturas, servindo apenas como ilustração dessa tendência.

Por conseguinte, a hipótese trazida aqui é de a própria sociedade civil organizar-se no financiamento e provisão parcial desses projetos. Nesse sentido, interessante proposta é destacada por Chandavarkar com relação ao *financiamento* pelo setor *semiformal* (ou *informal*) ocorrido em alguns países em desenvolvimento¹⁸. A engenharia do projeto é simples: uma comunidade, ONG ou associação local promove o financiamento de alguns projetos sem apoio governamental – embora sob sua supervisão –, como rodovias e sistema de esgoto, por meio de um instrumento informal e não compulsório de “tributação” sobre a própria comunidade, a fim de suprir as pequenas necessidades de infraestrutura daquele local e que, normalmente, não estão contempladas por programas governamentais. As transferências de receitas públicas, possíveis nesse modelo, em um segundo momento, passam a ser prescindíveis para sua concretização. Chandavarkar cita exemplos ocorridos em Karachi (distrito de Orangi), no Paquistão, e Lima, no Peru¹⁹. No último caso, ele destaca que os mecanismos informais teriam sido responsáveis por quase 93% do sistema de transporte urbano.

No Brasil, situações como essas somente poderiam ocorrer via permissão ou concessão do serviço público de transporte coletivo, conforme prescreve o artigo 30, v, da Constituição Federal²⁰. Essa modalidade,

18. Anand Chandavarkar, “Infrastructure Finance: Issues, Institutions and Policies”, *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 1374, p. 34, nov. 1994. Ver também Anand Chandavarkar, “The Informal Financial Sector in Developing Countries: Analysis, Evidence, and Policy Implications”, *Occasional Papers*, Kuala Lumpur, The South East Asian Central Banks (Seacen), 1987, n. 2, e Carlos E. Cuevas e Douglas H. Graham, “Informal Finance and Financial Market Integration in El Salvador”, *Economics and Sociology Occasional Paper*, n. 1933, pp. 1-17, fev. 1992.

19. Anand Chandavarkar, *op. cit.*, 1994.

20. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

contudo, não seria rigorosamente um investimento em infraestrutura, por se tratar de serviço público, embora tenham sido feitas concessões pertinentes à sua inclusão por sua relação com a infraestrutura urbana. O associativismo presente em alguns programas e projetos no Brasil também ilustra o envolvimento da sociedade civil, como é o caso do sistema atual de transporte fretado na Grande São Paulo, em que as associações se organizaram a fim de suprir a deficiência no transporte de passageiros na região metropolitana.

Além dos exemplos anteriores, outros podem ser assinalados. Na Nigéria, o Ministério de Agricultura, Recursos Hídricos e Desenvolvimento Rural realizou uma parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que conta com o apoio da sociedade civil no financiamento e manutenção do abastecimento de água. Na África do Sul, aponta-se o caso da província de Limpopo, com a transferência do programa de irrigação à gestão local. Nesse programa, o país utilizou as tarifas para implementar serviços como água, saneamento, energia elétrica e remoção de resíduos sólidos, cobrados pelas municipalidades. Chegou-se, ainda, a ser criado um plano trienal, denominado “iGoli 2002”, que originou entidades semi-independentes para a prestação de serviços públicos²¹.

Outra iniciativa, não obstante seja com maior participação do Estado – talvez nesse caso o termo *semiformal* seja bem adequado –, pode ser extraída da Community-Led Infrastructure Finance Facility (Cliff), um fundo

21. Melvin D. Ayogu, “Before Prebendalism: A Positive Analysis of Core Infrastructure Investment in a Developing Fiscal Federalism”, *African Development Review*, vol. 11. n. 2, pp. 169-198, dez. 1999; Göran Tannerfeldt e Per Ljung, *More Urban, Less Poor: An Introduction to Urban Development and Management*, Londres, Earthscan, 2006; Gert Jan Veldwisch, “Local Governance Issues after Irrigation Management Transfer: A Case Study from Limpopo Province, South Africa”, em Sylvain Perret, Stefano Farolfi e Rashid Hassan (orgs.), *Water Governance for Sustainable Development*, Londres/Sterling, Earthscan, 2006, pp. 75-91; City of Johannesburg, “Chapter 3: Governance”, em *Annual Report on the City of Johannesburg 2001/2*. Johannesburg, mar. 2003, pp. 18-27. Disponível em: http://www.joburg-archive.co.za/city_vision/AnnualReport02Ch3.pdf. Acesso em: 11 set. 2013; Robin Boadway e Anwar Shah, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Nova York, Cambridge University Press, 2009.

mantido pelo Reino Unido e pela Suécia que serve para apoiar iniciativas das comunidades nos *slums* indianos, visando melhorar a infraestrutura local. Além de proporcionar assistência aos interessados, também disponibiliza empréstimos-ponte para investimentos maiores em infraestrutura, havendo a compensação posterior pelo governo. A Cliff lida com organizações comunitárias e ONGs voltadas à assistência dessas comunidades²²: um exemplo é a Comunidade Cliff de Saneamento em Maharashtra e Tamil Nadu, cujo projeto proporcionou recursos para a Samudaya Nirman Sahayak (ssns) – uma subsidiária com fins não lucrativos da ONG Society for the Promotion of Area Resource Centres (Sparc). Logo, “o governo local forneceu água e conexão de esgoto, acesso à terra e fundos para a construção; a ssns foi responsável pela gestão da construção; e, em muitos casos, os próprios moradores das favelas construíram os banheiros”²³.

Segundo Bird, os próprios participantes de projetos como esses atuam na provisão de melhor infraestrutura, pois os governos, não raras vezes, negligenciam investimentos para essas comunidades²⁴. De fato, o Orangi Pilot Project em Karachi nasceu de uma região densamente povoada, mas com parca infraestrutura, cuja comunidade decidiu promover investimentos no sistema de esgoto, além de hospitais e escolas, em sua circunscrição territorial.

No Peru, houve intensa atuação do chamado setor *semiformal*, por meio das associações locais, que financiaram projetos de rodovias e esgotos por sistemas de tributação informal, também chamados *in-kind taxation* (utilização de bens e serviços como tributação). Conforme Bird, com base em estudos de Hernando de Soto, os mecanismos de *extralegal laws* são úteis para pequenos projetos de infraestrutura, cujas necessidades são negligenciadas pelos governos²⁵. Gago Priale também destaca a ausência do Estado peruano no setor de transportes, o que fomenta ainda mais o surgimento

22. Göran Tannerfeldt e Per Ljung, *op. cit.*, p. 121, boxe 18.

23. James Kenny e René Lavanchy, *Emerging Partnerships: Top 40 PPPs in Emerging Markets*, Washington/Londres, IFC/Infrastructure Journal/PPIAF, 2013, p. 21 (tradução nossa).

24. Richard Bird, “Decentralizing Infrastructure: For Good or for Ill?”, *Policy Research Working Paper*, n. 1258, p. 6, 1994.

25. *Idem*, p. 7.

do chamado *direito espontâneo* nessas relações de transporte, marginalmente àquela ordem institucionalmente estabelecida pelo poder público²⁶.

Outros exemplos de diversas regiões, apresentados por Koppenjan e Enserink, podem ser listados²⁷. Na Cidade da Guatemala, existiriam mais de duas mil comunidades e empresas operadoras privadas no setor de saneamento. No município de San Pedro Almolonga, no departamento de Quetzaltenango da mesma Guatemala, a população ocupa-se dos resíduos sólidos por ela produzidos. Em Addis Ababa, Etiópia, também há registros dessas organizações. Em Buenos Aires, Argentina, a Aguas Argentinas também teria envolvido a localidade na construção da infraestrutura nas localidades mais pobres. Em Abidjan, Costa do Marfim, houve a possibilidade de concessão de uma “licença de operação” para que operadores privados e associações pudessem levar água às comunidades mais carentes. Outra modalidade de “revenda” ocorre, entre outros lugares, em Jacarta, Indonésia, e Ho Chi Minh, Vietnã: os indivíduos podem revender água a outras vizinhanças, sendo cobrados por esse consumo adicional. Ainda, em Porto Príncipe, Haiti, há a possibilidade de instalação de medidores mestres nos arredores de uma área, com o respectivo pagamento por uma organização local. A vantagem, conforme se indica, é que o envolvimento das localidades faz que haja maior compromisso e sentimento de “propriedade” dessas infraestruturas, o que garante uma sustentabilidade do projeto por mais tempo²⁸.

O envolvimento da sociedade civil na infraestrutura também pode se relacionar com a segurança e o bem-estar da comunidade. Dentro desse contexto, a forma como uma infraestrutura é tratada tem impactos diretos na segurança da região. Nesse sentido, propugna-se por maior participação da sociedade com relação às decisões do entorno, incluindo ações ativas perante o espaço público²⁹. Em que pese essa abordagem estar mais relacionada com a infraestrutura social, como parques e centros esportivos,

26. Horácio Gago Priolé, “La Buena Informalidad: Precisiones en Torno al Orden del Desorden”, *Jus et veritas*, ano XIII, n. 27, pp. 375-379, 2003.

27. Joop F. M. Koppenjan e Bert Enserink, *op. cit.*, p. 291.

28. Göran Tannerfeldt e Per Ljung, *op. cit.*, p. 122.

29. Alexis Andrés Acevedo Rubilar, *Aporte de la Inversión Pública en Infraestructura en la Percepción de Seguridad Ciudadana*, dissertação de mestrado, Santiago, Universidad de Chile, 2010, p. 66.

ela pode ser estendida a outros tipos de infraestrutura econômica, como vias ou iluminação pública.

Portanto, normalmente esse mecanismo é usado para satisfazer uma demanda que seja local e de projetos de baixa escala que normalmente passam à revelia das “instituições formais de governo”. Ressalta-se, todavia, que o sucesso dessa modalidade é altamente dependente – além da prévia autorização e do controle por parte do poder público com relação a essas atividades do setor semiformal – do acompanhamento e cooperação das autoridades locais, demonstrando que, no caso de Orangi, o maior problema foi que o governo não conseguiu manter o sistema de esgoto financiado informalmente pela comunidade, despontando a extrema importância da complementaridade e cumplicidade entre ambos os setores, formal e informal³⁰.

Um dos fatores principais para o sucesso dessa forma de promoção de infraestrutura é que haja um “rebatimento” na esfera local, de maneira que a organização desses projetos possa tornar essas iniciativas produtivas. Isso é fundamental para que, no futuro, não haja o desinteresse por esses projetos em razão de um mau planejamento para sua fase de execução. Nesse sentido, ressalta o arquiteto Hehl a questão da *auto-organização* necessária nesses grupos locais³¹.

Os grupos de interesse com certa influência e legitimidade popular podem se transformar nos chamados “grupos de pressão” para infraestrutura, ou “clubes de infraestrutura”³². Isso porque um dos fatores estimulantes à atuação da sociedade civil em determinadas políticas públicas tem a ver com o chamado *grau de coincidência de objetivos*, ou seja, que o projeto seja comum à sociedade e ao Estado e que ambos tenham corresponsabilidades por ele³³. Em resumo, o envolvimento da sociedade civil nesses pequenos

30. Anand Chandavarkar, *op. cit.*, 1994, pp. 34-35.

31. Rainer Hehl, “Infrastruktur als sozialer Entwicklungsmotor: ‘Eau et gaz à tous les étages’”, em Andres Lepik (Hrsg.), *Moderators of Change: Architektur, die hilft*, Ostfildern, Hatje Cantz, 2011, p. 166.

32. Ingrid Vogl, “Public Relations für Infrastruktur: Kommunikation mit langem Atem”, em Michael Bobik (Hrsg.), *Infrastruktur: Motor nachhaltiger Wirtschaft*, Wien, Linde, 2009, p. 133.

33. Xavier Mendoza e Alfred Vernis, “El Estado Relacional y la Transformación de las Administraciones Públicas”, em Francisco Longo e Tamyko Ysa (eds.), *Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra, 2008, pp. 37-62.

projetos não implica, necessariamente, a desobrigação do Estado no que se refere à sua efetiva promoção e ao seu desenvolvimento.

É importante lembrar que esse conceito de reforma das funções estatais, com a pluralidade de atores participando na provisão de infraestrutura, necessita de acompanhamento do setor formal, no transcorrer do tempo, a despeito de produzir resultados imediatos. Além do mais, Oosterom destaca a peculiaridade da *inovação* e *melhora contínua* na participação dentro dos modelos bem-sucedidos, visto ser um importante elemento de competitividade no setor privado e que pode ser transplantado para os serviços públicos, de forma a beneficiar toda comunidade³⁴.

Considerações finais

A evolução ocorrida nas últimas décadas na administração pública comprovou que alguns postulados tradicionais de atuação governamental necessitam ser revistos, com maior inclusão a formas alternativas para a provisão de infraestrutura pública à sociedade. Nesse contexto, a sociedade civil possui papel fundamental na cooperação com as entidades públicas, para que governo e sociedade atuem de forma complementar e coordenada em prol do mesmo objetivo: fomentar ações e investimentos nos diversos setores de interesse público e social.

Dentro desse âmbito, a atuação direta da sociedade civil em projetos e programas de infraestrutura pública, especialmente em iniciativas locais de pequenas dimensões, revela-se uma alternativa para suprir demandas que não sejam providas pelo Estado (ou prestadas de forma insatisfatória). Casos como os de transporte, obras como recapeamento de ruas ou obstáculos nas vias, construção de pontos de parada de ônibus, ciclovias, pequenos atracadouros em determinada margem de rio, lago ou mar poderiam ser desenvolvidos com a atuação direta da sociedade civil. Igualmente, o saneamento básico seria possível com obras de pequena monta que interligassem sistemas locais a centrais de abastecimento de água e esgoto. Na

34. Win Oosterom, *op. cit.*, pp. 78-79.

infraestrutura energética, com a construção de postes que levem energia elétrica a comunidades desprovidas desse serviço.

Diversos são os exemplos apresentados neste estudo que evidenciam isso. O financiamento pelo setor semiformal pode ser uma opção, sobretudo, em países em desenvolvimento, nos quais o Estado tem limitações para prover bens e serviços públicos. Esse é o caso dos países da América Latina, especialmente do Brasil. O exposto neste trabalho representa alguns dos exemplos de utilização da sociedade civil organizada para projetos secundários de infraestrutura, os quais, obviamente, poderão comportar muitas outras hipóteses em razão da peculiaridade de cada local.

* *

urbanismo e cultura

Experiências com habitação popular no Brasil e no Chile

VERÔNICA GARCIA DONOSO¹

Introdução

O sonho da casa própria abarca grande parte dos moradores das cidades e da agenda política. Por conta dele, a questão habitacional é um assunto delicado e que há anos é explorado com o objetivo de que o maior número possível de pessoas realize seu desejo de estabilidade econômica. Em termos políticos, resolver a questão da falta de moradia é um grande passo para solucionar uma série de problemas sociais e de qualidade de vida, os quais estão longe de chegar a um fim na maior parte dos países latino-americanos.

Dessa maneira, compreender as dificuldades enfrentadas pelos governos para resolver o déficit habitacional é fundamental para se dialogar sobre as possibilidades de ações futuras para a solução da falta de moradia digna.

A habitação é ponto de partida para entender a complexidade do fenômeno do crescimento urbano e as transformações na produção do espaço das cidades. As experiências habitacionais chilena e brasileira são extensas, sendo que em ambos os casos se destacam os períodos de governo militar e os anos que se seguiram à retomada da democracia.

Diante desse contexto, com o propósito de aprofundar o estudo do sistema habitacional e de contribuir para a busca de alternativas aos problemas que o afetam, este artigo avalia os êxitos e possibilidades de avanço das políticas habitacionais do Chile e do Brasil. Nesse sentido, são analisadas as políticas empreendidas no Chile no período de 1965 a 2010 e,

1. Doutoranda do programa de pós-graduação em Paisagem e Ambiente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

posteriormente, as políticas brasileiras, de 1964 ao momento atual. Na sequência, apontam-se algumas possibilidades de avanço dessas políticas, com base em experiências de habitações populares nesses países e nos principais desafios que alguns governos enfrentaram para solucionar o déficit de moradia e melhorar a qualidade das habitações entregues à população.

As políticas habitacionais do Chile no período de 1965 a 2010

A experiência habitacional chilena iniciou-se após o terremoto devastador em Valparaíso no ano de 1906, quando se instituiu a primeira lei que regulava a construção de habitações para operários, a “Ley de Habitaciones Obreras”². Posteriormente, foram implementados programas para responder ao crescente déficit habitacional. Foram diversos os enfoques ideológicos e econômicos nos governos que se seguiram, até serem drasticamente modificados durante o período da ditadura militar, quando o modelo neoliberal foi implantado.

Segundo Tapia, as principais ações do Estado em relação aos problemas habitacionais começaram em 1965, com a criação do Ministerio de Vivienda y Urbanismo³. Desde a década de 1980, o subsídio à demanda é uma das bases da política habitacional coordenada pelo Ministério. Para a coordenação no nível regional, foi criado o Servicios de Vivienda y Urbanismo (Serviu), um organismo que administra os diversos programas habitacionais, modificados ao longo das trocas de administrações presidenciais.

2. Rodrigo Hidalgo, “Vivienda Social y Espacio Urbano en Santiago de Chile: Una Mirada Retrospectiva a la Acción del Estado en las Primeras Décadas del Siglo xx”, *Revista Eure*, vol. xxviii, n. 83, maio 2002. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608306>. Acesso em: 11 set. 2013; Maria José Castillo e Rodrigo Hidalgo (orgs.), *1906/2006: Cien Años de Política de Vivienda en Chile*, Santiago, Ediciones Unab, 2007.
3. Ricardo Tapia Zarricueta, “Vivienda Social en Santiago de Chile: Análisis de su Comportamiento Locacional, Período 1980-2002”, *Revista INVI*, vol. 26, n. 73, nov. 2011. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582011000-300004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 11 set. 2013.

Entre 1960 e 1973, as políticas públicas habitacionais procuraram propor soluções para a população de menor renda. Durante esse período a ocupação ilegal do solo urbano aumentou, principalmente na capital, Santiago, devido ao crescimento populacional característico e também ao acréscimo das migrações campo-cidade, que aumentaram o contingente habitacional urbano. Tal fato exigiu ações mais enfáticas pelo Estado em relação ao planejamento urbano, o que resultou, em 1960, na criação do Plan Regulador Intercomunal de Santiago, que regulamentou o solo urbano e sua expansão, definindo o limite e o zoneamento urbanos, o sistema viário, entre outros fatores.

Grandes ações relativas às políticas habitacionais foram realizadas durante o período do governo militar de Pinochet, de 1973 a 1990, quando se criou o sistema de subsídio à habitação e se liberou o controle dos preços do solo, de maneira que o Estado deslocou grande parte das decisões e funções de gestão habitacional para o setor privado. Essas medidas concretizaram as principais mudanças na política habitacional em relação à administração Allende (1970-1973). Os impactos em relação à expansão e ocupação do solo urbano e à tendência de segregação residencial foram grandes⁴.

Após a vitória da campanha do “não”, que retirou Pinochet do governo e iniciou o retorno à democracia, sucederam-se quatro governos da Concertación de Partidos por la Democracia entre 1990 e 2010, sendo que o primeiro governo foi o de Patricio Aylwin Azócar, entre 1990 e 1994, seguido por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que governou de 1994 a 2000; Ricardo Lagos Escobar, entre 2000 e 2006; e Michelle Bachelet Jeria, entre 2006 e 2010⁵.

Os governos que se seguiram à ditadura mantiveram a base da política habitacional criada durante o governo Pinochet. Eles adotaram alguns no-

4. *Idem*.

5. Carlos Fabián Pressacco e Pablo Salvat, “Consideraciones Críticas sobre Política Pública y Social de los Gobiernos Concertación: Chile, 1990-2010. ¿Del Crecimiento con Equidad al Crecimiento Basado en la Competencia y el Subsidiarismo generalizado?”, *Pap.polit.*, vol. 17, n. 1, jan.-jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 set. 2013.

vos programas e políticas, melhorando questões, por exemplo, relativas aos requisitos de postulação à habitação, mas sem modificar a essência da política habitacional ou mesmo seu modelo financeiro⁶.

Nesse contexto, ocorreu a criação de diversos programas de políticas habitacionais, como o Programa Mejoramientos de Barrios (PMB), instituído durante o governo Pinochet em 1985, o Programa Especial para Trabajadores (PET), também adotado durante o governo militar, o Programa Vivienda Progresiva (PVP), criado durante o governo Aylwin em 1990, entre outros, cujas coberturas variaram ao longo do país⁷.

Várias iniciativas a fim de elaborar e implementar ações que pudessem melhorar a qualidade de vida dos setores mais vulneráveis da sociedade foram empreendidas durante os governos da Concertación de Partidos por la Democracia. Nesse período, houve mudanças fundamentais nos direitos humanos e no bem-estar social, o que difere muito das iniciativas tomadas no período da ditadura militar.

Os impactos da instalação do sistema de subsídio à habitação popular no Chile ainda são sentidos no período atual, tanto no sentido do endividamento⁸ da população como em termos de localização⁹. Com a coordenação do setor privado, as áreas selecionadas para a construção de habitações populares compreendem locais onde o solo tem menor valor, como consequência lógica do comportamento do mercado imobiliário, que vai destinar aqueles de maior valor e melhor infraestrutura para habitações de maior rentabilidade.

O déficit habitacional chileno, segundo Tapia, era de 1 200 000 unidades em 1990¹⁰. Como entre 1990 e 2002 foram construídas aproximadamente 135 mil habitações, cerca de 11% do déficit foi sanado.

6. Antoine Casgrain, “La Apuesta del Endeudamiento en la Política Habitacional Chilena”, *Revista INVI*, vol. 25, n. 6, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/viewArticle/8353/8125>. Acesso em: 11 set. 2013; Ricardo Tapia Zarricueta, *op. cit.*
7. Ver Ricardo Tapia Zarricueta, *op. cit.*; Carlos Fabián Pressacco e Pablo Salvat, *op. cit.*
8. Antoine Casgrain, *op. cit.*
9. Ricardo Tapia Zarricueta, *op. cit.*
10. *Idem.*

Durante o governo do presidente Ricardo Lagos foi implementado um conjunto de ações de curto prazo para abordar de forma paulatina as diversas deficiências do programa de habitação social, dentre as quais se destacou a prioridade das famílias sobre as pessoas individuais, a concentração em setores mais pobres, a definição de áreas estratégicas que permitiram gerar pontos de investimento público e privado, e o estímulo à integração das ações habitacionais, como o Programa Chile Barrio e o Protocolo de Acuerdo Minvu-Subdere.

Assim, surgiram alternativas para que os setores mais pobres pudessem ter casa própria, por meio da ação de programas de subvenções, como o Fondo Solidario Habitacional e o Vivienda Social Dinámica sin Deuda, que permitiram o direcionamento de fundos para esses setores menos favorecidos, selecionados por meio de uma pontuação classificatória em relação à pobreza, para orientar e criar uma oferta de habitação sem endividamento da população. Segundo Casgrain, “Entonces, en el año 2000, se hizo un cambio en la política habitacional. Se dijo vamos a escoger a los que verdaderamente están debajo de la línea de la pobreza, y no les vamos a pedir que paguen un préstamo; les vamos a pedir ahorro y el resto va a ser todo subsidio”¹¹.

Durante o período de 2002 a 2010, ocorreram grandes modificações na política habitacional chilena, com o término do Programa de Vivienda Básica (PVB) e com a criação de novos programas.

Atualmente, o modelo habitacional chileno se apoia em pilares econômicos básicos, do subsídio direto à demanda outorgado pelo Estado e ao crédito hipotecário. Assim, a economia é fomentada pelas famílias, sendo promovida pelo aumento do investimento privado¹². A política habitacional chilena é hoje reconhecida internacionalmente por seus êxitos e, por isso, seu modelo é utilizado como inspiração para a criação de outros programas habitacionais, como é o caso do Minha Casa Minha Vida, no Brasil.

11. Antoine Casgrain, *op. cit.*, p. 8.

12. Rubén Sepúlveda Ocampo, “Política Habitacional Chilena. ¿Un Instrumento para Abordar la Construcción de un Hábitat Integral?”, *Revista Invi*, vol. 15, n. 41, 2000.

A política habitacional chilena é reflexo de profundas transformações que ocorreram a partir da consolidação do modelo neoliberal, durante o período militar, e das transformações que ocorreram na sociedade chilena posteriormente a isso. No entanto, a qualidade da habitação entregue à população e a localização dentro da malha urbana ainda são questões a serem equacionadas por essa política, bem como pela política habitacional brasileira, que é analisada a seguir.

As políticas habitacionais no Brasil de 1964 à atualidade

Bonduki divide a política habitacional brasileira em cinco períodos históricos: primeiro, antes de 1930; segundo, de 1930 a 1964; terceiro, de 1964 a 1986; quarto, de 1986 a 1999; e, quinto, de 2000 ao presente¹³.

Durante o primeiro período, anterior a 1930, praticamente não havia ação do Estado para a criação de habitações populares, mas havia uma política higienista de produção de habitações feitas pelo setor privado¹⁴. Nessa época, a produção de habitações era pouco expressiva em termos de demanda, cenário que se modificou nos anos 1930 e 1940 com um maior crescimento urbano, especialmente nas periferias, com o surgimento de favelas e lutas populares¹⁵.

O segundo período, entre 1930 e 1964, corresponde ao momento em que surgem as primeiras reais intervenções do Estado para a questão habitacional, mas restrita a um setor: o dos trabalhadores formais. Essa época marca realmente a origem das políticas habitacionais do país e se consolida em um período de aceleração do modelo urbano-industrial brasileiro. Como os recursos de financiamento habitacionais eram direcionados aos

13. Nabil Georges Bonduki, “La Nueva Política Nacional de Vivienda en Brasil: Desafíos y Limitaciones”, *Revista de Ingeniería*, pp. 88-94, jul.-dez. 2011.

14. *Idem*.

15. Adauto Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, “Reestruturação do Setor Imobiliário e o Papel do Programa Minha Casa Minha Vida”, em: Jupira Gomes de Mendonça e Heloísa Soares de Moura Costa (orgs.), *Estado e Capital Imobiliário: Convergências Atuais na Produção do Espaço Urbano Brasileiro*, Belo Horizonte, C/Arte, 2012, vol. 1.

trabalhadores urbanos formais, isso significou que muitos dos não formais não tinham possibilidades de adquirir suas habitações com subsídio estatal, o que, somado ao rápido crescimento urbano e industrial, significou o aumento da produção informal de habitações¹⁶.

O terceiro período, entre 1964 e 1986, que compreende a ditadura e o primeiro ano de retorno à democracia, corresponde a um marco nas políticas públicas habitacionais, com o desenvolvimento de uma nova fase de intervenção nas políticas sociais e a criação do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁷. A política habitacional desse momento era também uma estratégia para conseguir apoio das massas populares, diante da necessidade de pacificá-las e, ao mesmo tempo, legitimar o governo militar, extremamente autoritário¹⁸.

Com o BNH a produção foi massiva: foram construídas 4,3 milhões de unidades habitacionais¹⁹. O problema das habitações do BNH criadas nesse período decorre do fato de terem atentado à quantidade – mesmo essa, insuficiente – e não à qualidade, já que grande parte das habitações entregue à população não tinha valor em termos arquitetônicos nem se adequava às necessidades das famílias, dificultando uma apropriação identitária mais plena, o que contribuiu, por sua vez, para a criação de uma péssima imagem dessa política pública.

Similar ao período anterior, a produção não satisfaz o déficit habitacional do momento, já que foi uma época de grande êxodo rural e aumento populacional das cidades, de maneira que houve novamente outro surto de crescimento das habitações informais, nas quais uma parte da população ocupava áreas rejeitadas pelo mercado formal, sobre áreas de risco e de proteção ambiental, sem apoio técnico ou financeiro do governo²⁰.

16. Nabil Georges Bonduki, *op. cit.*

17. *Idem.* Ver também Aduino Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, *op. cit.*

18. Nabil Georges Bonduki, *op. cit.*, e “Política de Vivienda e Inclusión Social en Brasil: Revisión Histórica y Nuevas Perspectivas en el Gobierno de Lula”, em: Jaime Erazo Espinosa (org.), *Inter/secciones Urbanas: Origen y Contexto en América Latina*, Quito, Flasco Ecuador/Ministerio de Cultura, 2009a.

19. Nabil Georges Bonduki, *op. cit.*, 2009a.

20. Nabil Georges Bonduki, *op. cit.*, 2011.

O quarto período, de 1986 a 1999, com a redemocratização, foi um momento de crise da política de habitação e do seu sistema de financiamento, devido ao fim do BNH em 1986 e de sua estratégia nacional. A política habitacional foi descentralizada e, com a grande pressão popular, surgiram algumas iniciativas e soluções alternativas para a construção de habitações. Para reverter o quadro de crise econômica dos anos 1980 e da desestruturação do setor da habitação popular, pulverizaram-se as atribuições do BNH para outros órgãos de funções diversas, e alternaram-se programas habitacionais variados²¹.

Esse período, denominado pós-BNH²², pode ser caracterizado como uma fase de transição, a qual contou com diversas ações importantes, principalmente no âmbito de projetos com certo nível de participação popular e programas de urbanização de favelas, construção de moradias por mutirão, projetos autogestionários, entre outros, embora não estivessem articulados dentro de uma política nacional e tivessem uma escala de atendimento bastante reduzida, tanto face ao crescente déficit habitacional como à grande produção habitacional do período anterior. A oferta de financiamento habitacional caiu drasticamente com a dissolução do BNH e principalmente de seu sistema financeiro (SFH), e, com isso, houve crescimento das formas ilegais de moradia²³.

O quinto período, de 2000 ao presente, se refere aos últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso e ao início do governo do Partido dos Trabalhadores, com Luiz Inácio Lula da Silva, que governou de 2003 a 2010, e Dilma Rousseff, eleita para o período de 2011 a 2014. Embora seja um momento extremamente recente para análise, já são notáveis algumas medidas importantes para as políticas habitacionais, que buscam o estabelecimento de uma nova Política Nacional de Habitação, como a criação do Ministério e do Conselho das Cidades, do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em

21. Aduino Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, *op. cit.*

22. Nabil Georges Bonduki, *op. cit.*, 2009a.

23. Ermínia Maricato, "As Ideias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Ideias: Planejamento Urbano no Brasil", em Otilia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato (orgs.), *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*, Petrópolis, Vozes, 2000.

2007-2008, e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), também em 2007, a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a implementação do Estatuto da Cidade, por meio da elaboração de Planos Diretores Participativos, entre outras medidas institucionais que avançam no objetivo de quitar o déficit habitacional e garantir moradia digna à população como um todo²⁴.

Durante o governo Lula (2003-2010), foram diversas as ações para a criação de uma política habitacional, resultando em um novo arcabouço institucional, que culminou com a elevação dos investimentos em programas habitacionais, consubstanciados pelo PAC e pelo PMCMV. O PAC consiste em um conjunto de medidas que procuram ampliar o investimento público em infraestrutura, promovendo crescimento econômico, aumento do emprego e, conseqüentemente, melhoria das condições de vida da população²⁵.

O PMCMV teve grande repercussão em seu lançamento, graças à meta do governo de construir 1 milhão de unidades habitacionais, o que marcou mais uma vez a história das políticas habitacionais brasileiras – mas não significa tanto para um país que tem um déficit de mais de 7 milhões de unidades²⁶. Ele concilia um objetivo social, da construção de moradias, com um objetivo econômico, de crescimento do país, o que justifica seu lançamento logo após a eclosão da crise financeira mundial. Em relação ao objetivo social, o programa busca a construção de moradias associadas com financiamento para atingir a parcela da população mais afetada pela carência habitacional (famílias com renda entre zero e três salários mínimos), colocando um montante de subsídios nunca antes destinados para essa parcela da população e atendendo, também, a faixas de renda acima de três salários mínimos que abarcam a classe média em ascensão.

24. Nabil Georges Bonduki, *op. cit.*, 2009a e 2011; Aduino Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, *op. cit.*

25. Paulo Nascimento Neto, Tomás Antonio Moreira, Zulma das Graças Lucena Schussel, “Conceitos Divergentes para Políticas Convergentes: Descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida”, *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 14, n. 1, pp. 85-98, maio 2012.

26. Nabil Georges Bonduki, “Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida”, *Teoria e Debate*, vol. 82, 2009b.

Para Rolnik e Klink, o PMCMV possibilitou uma injeção de recursos que superaqueceu o mercado imobiliário e que esbarra em dificuldades de implantação por causa do elevado custo dos terrenos e da falta de infraestrutura implantada²⁷. Além disso, o PMCMV vem atendendo a outras faixas econômicas para o suprimento de habitação, o que pode significar uma redução na produção habitacional social. Embora os resultados do PMCMV ainda sejam recentes para análise, pode-se afirmar que um dos principais avanços do programa foi em relação à elevação de subsídios e incentivos fiscais para as classes sociais mais pobres, que antes estavam excluídas dos financiamentos imobiliários tradicionais. Porém, até o momento, o interesse das construtoras parece ser atentar à produção de habitação para a classe média, cuja opção é mais rentável, diferente da habitação popular.

Outro aspecto relevante é a similaridade do modelo brasileiro, recentemente adotado, com o modelo chileno de deslocamento de uma parte da questão habitacional para ser equacionada pelo setor privado. Segundo Cardoso e Aragão, “o PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências chilena e mexicana que, na ocasião, foram avaliadas pelos órgãos representativos do setor empresarial como aquelas mais adequadas para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial”²⁸.

Como a iniciativa chilena é historicamente mais consolidada, seus resultados são bastante visíveis no território, e algumas ações políticas já foram criadas para minimizar os efeitos da produção habitacional massiva pelo setor privado, como a melhoria da infraestrutura das novas áreas habitacionais e a imposição de condições mais rígidas a serem atendidas pelos empreendedores.

27. Raquel Rolnik e Jeroen Klink, “Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que Nossas Cidades Continuam tão Precárias?”, *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 89, mar. 2011.

28. Adauto Lúcio Cardoso e Thêmis Amorim Aragão, “Do fim do VNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 Anos da Política Habitacional no Brasil”, em: Adauto Lúcio Cardoso (org.), *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

Possibilidades de avanço das políticas habitacionais

Os êxitos de ordem quantitativa, tanto das políticas habitacionais atuais brasileiras como chilenas, são visíveis em termos de grande produção de unidades para suprir o déficit habitacional de ambos os países. Porém, algumas críticas surgem nos dois casos em relação a diversos aspectos não abarcados pelas políticas atuais.

Nesse contexto, um aspecto a ser considerado nas políticas habitacionais, em âmbito nacional, é a grande heterogeneidade do território e das situações socioeconômicas presentes em um mesmo país. No caso chileno, há grande diferença entre as necessidades de moradores de Santiago e de moradores de cidades médias e pequenas, principalmente em relação às necessidades espaciais, ao uso de materiais e técnicas locais, às necessidades de conforto térmico, ao perfil das famílias, aos hábitos cotidianos. No caso brasileiro, a diferença é ainda mais marcada, graças à dimensão territorial do país e à infinidade de situações distintas e necessidades específicas de cada população. Nesse sentido, um avanço para as políticas habitacionais deveria conciliar, dentro do esforço nacional, particularidades estaduais, municipais e mesmo locais.

Outra questão a ser considerada é a da abordagem urbanística: de nada adianta entregar uma unidade habitacional à população se esta não estiver bem localizada e bem servida de infraestrutura para atender às necessidades diárias dos moradores. Nesse sentido, acrescenta-se um grande problema de difícil solução pelas políticas habitacionais de ambos os países, que é a questão fundiária.

Quando se deslocam as decisões habitacionais ao setor privado, aumenta-se a dificuldade de lidar com a questão fundiária, por causa da dinâmica do mercado imobiliário e de valorização do solo urbano. Para que habitações sociais sejam feitas pelo setor privado, caso não haja doações por parte dos órgãos públicos de terra urbanizada e bem localizada, elas serão realizadas em um local onde o solo urbano é mais barato, provavelmente nas franjas das áreas urbanas ou em terrenos desvalorizados do solo urbano, já que é necessário viabilizar, tanto por parte da empresa contratada para a construção da habitação como por parte dos subsídios e recursos

para financiamento, a construção e posterior venda (mesmo que subsidiada) para a população de baixa renda. Com isso, o solo urbano central está, em geral, longe das possibilidades de ação para a construção de unidades habitacionais novas, e a opção por solos em áreas distantes do centro será sempre predominante, avançando na expansão periférica das cidades, o que ocasiona maiores dificuldades para a população, que terá mais custos e perderá mais tempo no deslocamento cotidiano, e também para o município, que terá mais gastos para levar a infraestrutura urbana a essas áreas.

Uma solução que tem sido tomada por parte dos governos chileno e brasileiro é o direcionamento de áreas a serem utilizadas para habitação social, seja por determinações específicas dos planos diretores municipais brasileiros, seja por parte das diretrizes das comunas chilenas. Também são utilizadas a cessão de terrenos públicos e a utilização de estoques de terras por parte das empresas de construção civil. Em Santiago é possível verificar melhorias em relação à localização das unidades habitacionais entregues entre os anos de 2003 e 2010²⁹, o que significa que alguns aspectos questionados em relação às habitações e à segregação socioespacial de Santiago têm sido levados em consideração pelos últimos governos.

Sobre as unidades habitacionais que são entregues pelos diversos programas, tanto brasileiros como chilenos, verifica-se sua inadequação para grande parte das famílias por causa do tamanho reduzido das unidades. Soluções arquitetônicas, como a de melhor aproveitamento da área e das unidades e a flexibilização da planta para adaptação às necessidades individuais, podem ser utilizadas, em detrimento da unidade-padrão oferecida pelos diversos programas habitacionais.

Soluções interessantes têm aparecido no Chile, com unidades habitacionais residenciais com possibilidades de ampliação, o que considera melhor a variação do número de membros das famílias atendidas pelo programa habitacional social. As habitações não são homogêneas nem po-

29. Ricardo Zarricueta Tapia, “Evolución de la Localización de la Vivienda Social en el Gran Santiago, Período 2003-2010”, *Revista Invi*, vol. 26, n. 73, pp. 105-131, nov. 2011 (parte do Projeto Fondecyt 1100212: Cambios Espaciales en la Sociogeografía Urbana del Gran Santiago: ¿Mito o Realidad?, 2012).

dem ser tratadas como tal: cada indivíduo tem opções de vida, de relações sociais, de hábitos cotidianos, que vão modificar e personalizar sua habitação e diferenciá-la de outras. Além disso, essas relações se modificam ao longo dos anos, o que coloca o desenho da habitação social em níveis ainda mais complexos.

Outro aspecto que deveria ser abordado com maior atenção por parte das ações públicas para a habitação social é em relação à qualidade construtiva e o tipo de sociabilidade gerado pelo conjunto das unidades habitacionais, sejam estas verticais ou horizontais. Pensar a qualidade das áreas livres e das áreas comuns deve estar dentro das metas dos próximos avanços das políticas públicas, de maneira que o mínimo a ser oferecido para o grupo social tenha qualidade urbanística e possibilite a apropriação por parte da população.

Também é importante avançar nos estudos de pós-ocupação das unidades já entregues à população, de maneira a compreender quais foram as mudanças necessárias que a família precisou realizar na unidade, de acordo com as necessidades individuais e coletivas de cada grupo social. Somada a isso, uma política de manutenção e recuperação das unidades habitacionais já entregues seria também necessária, já que muitas das unidades entregues a partir dos períodos de ditadura, tanto no Brasil como no Chile, encontram-se em condições extremamente precárias.

Durante o governo de Ricardo Lagos foram implementadas ações nesse sentido, como os Programas de Mejoramiento, Saneamiento de Títulos y Formación para la Vida en Comunidad, que objetivavam recuperar bens públicos e de domínio comum, e conjuntos de habitações sociais com pelo menos quinze anos, de maneira a fortalecer a organização social e o vínculo das famílias em relação ao bairro.

Considerações finais

Diante da urgência em resolver o déficit habitacional de ambos os países, mesmo que em momentos e situações econômicas e sociais distintos, ambos os governos priorizaram programas habitacionais com um enfoque

quantitativo de produção de habitações sociais. Apesar de existirem propostas de melhorar a qualidade das habitações entregues à população e de ampliar a atenção para outras questões que não apenas as habitacionais, ainda há longo caminho a percorrer para conseguir substancial melhoria das condições de vida da população.

A questão habitacional é assunto complexo, não trata apenas de discutir políticas ou criticar ações feitas anteriormente, mas compreender as limitações e as dificuldades em lidar com situações de diversidade cultural, econômica e técnica que alteram as práticas cotidianas e, conseqüentemente, o desenho da habitação e da política. Por mais que ambos os países não tenham apresentado resultados que equacionem de uma maneira geral o problema habitacional, está demonstrado que os avanços até o período atual são consideráveis e indicam ações futuras para melhorar a qualidade de vida da população.

A paisagem da periferia da metrópole como patrimônio cultural

GUILHERME GALUPPO BORBA¹

Introdução

A relação entre cultura e desenvolvimento humano foi impulsionada pelos debates internacionais no início da década de 1970² e, também, pela crescente atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) nesse campo. Esses movimentos confirmaram a necessidade da formulação de políticas públicas em escala internacional que dessem conta da história e da vida local, considerando, portanto, outros processos de desenvolvimento que impactam as diversas realidades culturais, caso da economia, da tecnologia, da ciência. Apesar da atualidade e relevância desse tema, ainda se verifica limitada atuação dos governos latino-americanos no que concerne a medidas que elevem eficazmente a riqueza cultural dos povos, em âmbito nacional e local.

Na atualidade, as desigualdades socioespaciais e culturais encontradas em metrópoles da América Latina apontam que são necessárias a promoção da qualidade de vida e a emancipação da população. Na periferia das metrópoles, as contradições e os insucessos de toda sorte são ainda mais acentuados, o que demanda políticas públicas específicas que valorizem a cultura criada e mantida por aqueles que residem nesses locais.

1. Mestrando do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.
2. Ver Norman Daniel, *The Cultural Barrier*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 1975; Celso Furtado, *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

O saber tradicional, as expressões populares e as soluções criativas advindas das dificuldades encontradas geram artefatos culturais importantes, que merecem atenção na ocasião da formulação de políticas públicas culturais. Isso implica reconhecer e valorizar a cultura da periferia. A dificuldade reside em romper com os conceitos consolidados de cultura e acompanhar as transformações, rápidas e lentas, que ocorrem no tempo local e global, na lógica formal e informal.

No Brasil, por exemplo, Celso Furtado identifica um panorama do processo cultural nacional contemporâneo composto de três planos: a indústria transnacional da cultura, que opera segundo os instrumentos de modernização dependentes; a classe média ascendente, dividida entre os valores transnacionais e a cultura popular; e o último, no qual vemos todo o horizonte, toda uma “massa popular sobre a qual pesa crescente ameaça de descaracterização”³. Tal situação leva à seguinte reflexão: é possível que a paisagem urbana, como categoria específica do patrimônio cultural de uma nação, componha um dos artefatos culturais que são produzidos, transformados e preservados nos dois últimos planos – ou classes culturais – mencionados por Furtado? Em caso afirmativo, como proceder?

Com base em tais indagações, o presente artigo tem como propósito contribuir para a reflexão e para a formulação de políticas públicas que objetivem a valorização da paisagem urbana da periferia da metrópole, reconhecendo assim a importância da cultura desses lugares, especialmente no Brasil.

Inicialmente, examina-se a paisagem na periferia da metrópole como paisagem dos lugares na tentativa de cambiar a semântica para os atributos vinculados ao lugar da gente, de toda gente. Na sequência, a paisagem dos lugares é analisada como patrimônio cultural, já que também participa da construção de valores e artefatos social e culturalmente importantes na metrópole. Na seção seguinte, destacam-se as limitações dos órgãos de cultura no país e apresentam-se contribuições de medidas para a paisagem urbana, dentre as quais se destaca a proposta de elaboração de uma pedagogia patrimonial. Por fim, são apresentadas breves considerações.

3. Celso Furtado, *op. cit.*, p. 23.

A paisagem na periferia da metrópole como paisagem dos lugares

A paisagem transformou-se ao longo da história. Metamorfoseou-se com as alterações da realidade urbana, de intensas mudanças culturais, socioeconômicas, físicas e emocionais. Nesse cenário de constante mutação coexiste o patrimônio cultural, que se busca proteger e preservar por meio de políticas públicas e outras medidas.

Diante desse cenário, pensa-se que a paisagem na periferia das metrópoles latino-americanas merece atenção especial, já que carrega características arquitetônicas, estéticas e tradicionalmente periféricas que se mantêm e se transformam no espaço e no tempo. Essa questão é objeto de análise deste estudo, no qual essa paisagem urbana também é denominada paisagem dos lugares.

A paisagem, em sentido amplo, possui sua objetividade e sua subjetividade relacionada a um estado de cultura, a uma razão histórica, a um sujeito que olha, que interpreta. Há o ambiente, o lugar, o espaço e o território, que possuem suas especificidades, mas em parte são incorporados pela paisagem. Esta não é somente a forma visível dos lugares, os quais tendem a se manifestar com alto grau de objetividade, mas uma entidade relacional que aparece dentro de certas condições, sejam elas emocionais, culturais, sociais, geográficas, espirituais ou econômicas⁴.

Essas condições são construídas e/ou limitadas pelo sujeito que olha e que carrega sua própria bagagem de vida e pelo mundo ao redor, que lhe convida e/ou impõe um tipo de racionalidade e lógica específicas. Mas, no fundo, a paisagem também é sempre um pouco de autorreferência, já que o sujeito é sempre seu construtor uno e indivisível. Isso explica por que o conceito de paisagem varia⁵. Não obstante, a paisagem relaciona-se com a extensão abarcável de lugares, mas que necessita certa “artialização”, de certo grau de cultura. A artialização corresponde ao processo de olhar uma paisagem e vê-la como uma criação artística, da qual o observador utiliza elementos culturais, imaginários e artísticos para estabelecer

4. J. Besse, *Ver a Terra*, São Paulo, Perspectiva, 2006.

5. Augustin Berque, *Cinqs propositions pour une theorie du paysage*, Paris, Champs Vallon, 1994.

se certa porção do território pode ser caracterizada como uma paisagem. Nesse sentido, o ambiente pode ser modificado para que tenha faculdades estéticas como também pode ser criado mentalmente, criativamente⁶. As paisagens podem, portanto, ser entendidas como simbólicas, expressões de valores culturais, comportamento social e ações individuais trabalhadas sobre lugares particulares no curso do tempo.

Nesse sentido, focar as paisagens dos lugares, as paisagens particulares, significa lidar primeiramente com a *cultura vernacular* que se relaciona intimamente com os *lugares*. Nesse contexto, *vernacular*, por um lado, diz respeito ao que é próprio de um país, genuíno, puro, do povo; por outro, se refere àquilo que é comum, relativo ao cotidiano, ao simples, ao tradicional, em oposição ao técnico ou lógico⁷.

O termo *lugar* é definido tanto por aspectos sensíveis e subjetivos das relações sociais no espaço como pela evidente dialética que um mundo globalizado/fragmentado impinge sobre ele. Considerar o lugar no estudo das paisagens significa entender a transversalidade de diferentes razões sobre o território megalopolitano.

A paisagem dos lugares enfatizada no presente estudo corresponde à paisagem das calçadas e ruas esburacadas de zonas residenciais, acinzentadas pelo concreto velho e escuro que cede ao intemperismo “deus-dará”, é aquela das casinhas geminadas, cada qual com sua cor desbotada, que pintam uma paisagem de morfologias criativas em razão do relevo acidentado, dos quarteirões ilógicos, todas elas em estrutura física, erigidas e desenhadas pelo Pedro Pedreiro, é aquela da vivência ou da “semivivência” nas rachaduras do espaço urbano lógico, os cortiços, favelas, “embaixos de pontes”, edifícios ocupados clandestinamente, praças, terrenos baldios, é aquela dos acontecimentos culturais localizados e efêmeros, dos skatistas, pichadores, malabaristas de rua, atores na rua, palhaços; é aquela da esquina da várzea com o bar do Zé, da escola com a “boca de fumo”, do esgoto com a sala de estar, em suma – por mais generalizante e ineficaz

6. Alan Roger, *Court traité du paysage*, Paris, Gallimard, 1997.

7. D. W. Meinig, *The Interpretation of Ordinary Landscapes*, Nova York, Oxford University Press, 1979.

que tal descrição possa parecer —, são os espaços urbanos “desencaixados” da produção da cidade na lógica da acumulação voraz da riqueza onde o convívio tênue e bruto transpassa a razão dominante e dominada.

Diante desse cenário, como projetar políticas públicas culturais que promovam a patrimonialização deste artefato cultural periférico?

A paisagem dos lugares como patrimônio cultural

Para se considerar a paisagem dos lugares como fato cultural não basta incluir os objetos, as ações humanas e a interação entre eles. É preciso tratá-la como um processo cultural, merecedor de patrimonialização e seus atributos, tendo a percepção como faculdade primordial. Nesse sentido, perceber os lugares do cotidiano por meio da paisagem “é de extrema relevância em nossa existência, em nossa condição corporal, pois os sentidos são a principal ponte de comunicação entre o sujeito e o mundo externo”⁸.

A cultura ocidental tem valorizado o aspecto imagético da realidade, e, nesse contexto, a paisagem também sofreu modificações de percepção e valoração cultural. Atualmente, a paisagem da metrópole ganha reconhecimento, pois a imagem é mercadoria. Contudo, considerando a desigualdade dos espaços, sua importância dependerá do mercado, que determinará a necessidade ou descarte de um planejamento paisagístico.

O mercado de consumo de imagens vem se globalizando amplamente por meio do turismo. Dentro desse contexto, o olhar também é um fator de construção da paisagem, e, assim, o turismo pode alavancar a desfiguração da imagem da metrópole, já que as formas de olhar um mesmo lugar se distinguem conforme o observador.

Hoje, a imagem da metrópole está fortemente relacionada à lógica do consumo e de estilos de vida. Portanto, discutir o patrimônio cultural na metrópole, em especial a paisagem na periferia, implica pensar

8. Ulpiano T. Bezerra de Meneses, “A Paisagem como Fato Cultural”, em Eduardo Yázigi (org.), *Paisagem e Turismo*, São Paulo, Contexto, 2002, p. 32 (Coleção Turismo).

em políticas públicas de cultura que considerem e que ao mesmo tempo rompem com a tendência estritamente mercadológica de preservação da paisagem urbana.

Nesse contexto, a categoria definida pela Unesco como patrimônio imaterial também poderia ser considerada como “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural”⁹.

No Brasil, iniciativas como essas, segundo a Constituição Federal de 1988, são de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios, e deverão ser compartilhadas com a sociedade civil¹⁰. Elas resultam, assim, de práticas que, por definição, são desenvolvidas na interface entre agências governamentais e segmentos específicos e especializados da sociedade¹¹.

Ademais, também importa que cada artefato cultural que se quer preservado seja contextualizado no debate do patrimônio ambiental urbano, como categoria abrangente de proteção que englobe a paisagem urbana. Ele pode ser compreendido como “um sistema material constituído por conjuntos arquitetônicos, espaços e equipamentos públicos, elementos naturais e paisagísticos aos quais foram atribuídos valores e qualidade capazes de conferir significado e identidade a determinado recorte territorial urbano”¹².

Esse significado é, muitas vezes, atribuído e construído por meio da paisagem urbana. Contudo, os modos de vida e lugares cotidianos da periferia da metrópole não são reconhecidos como tal e, por efeito, não

9. Unesco, “Patrimônio Cultural no Brasil”. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/cultural-heritage>. Acesso em: 11 set. 2013.

10. Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

11. Antonio A. Arantes, “O Patrimônio Cultural e Seus Usos: A Dimensão Urbana”, *Habitus*, jan.-jun. 2006, vol. 4, n. 1. Disponível em: <http://revistas.ucg.br/index.php/habitus/article/viewFile/362/300>. Acesso em: 11 set. 2013.

12. Eduardo Yázigi, “Patrimônio Ambiental Urbano: Refazendo um Conceito para o Planejamento Urbano”, texto apresentado no *Simpósio de Geografia Urbana da Universidade de São Paulo*, out. 2001.

recebem investimentos destinados à cultura. No caso de São Paulo, por exemplo, embora a noção de Patrimônio Ambiental Urbano, definido pela Secretaria de Economia e Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, por seu Programa de Preservação e Revitalização do Patrimônio Ambiental Urbano, tenha evoluído e modificado seus parâmetros meramente estéticos e monumentais – reconhecendo antes o valor representativo dos aspectos históricos, sociais, culturais, formais, técnicos, afetivos dos elementos como critérios para sua inclusão nos programas de preservação¹³ –, a paisagem dos lugares ainda não é contemplada pelos programas vigentes.

Diante disso, considera-se que a paisagem dos lugares na metrópole deve ser reconhecida e integrada ao rol de artefatos culturais protegidos, pelo fato de ser construída social e culturalmente. As políticas públicas de cultura devem, nesse sentido, reconhecer formalmente este espaço cultural: a periferia das metrópoles. A fruição do lugar, da paisagem urbana, deve ser para todos. Importa, assim, que o aspecto cultural dessa paisagem seja reconhecido e preservado.

Limitações e contribuições do patrimônio para a valorização da paisagem dos lugares

O sistema de cultura brasileiro conta com diversos órgãos mantenedores e difusores da cultura nacional, com diversos graus de influência sobre as realidades locais e contemporâneas. Tem-se o Ministério da Cultura (MinC) com seus sistemas, planos e conselhos culturais e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Em São Paulo, há o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT), o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp), o Departamento do Patrimônio Histórico da Prefeitura de São Paulo (DPH)

13. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo (Seplan), *Programa de Preservação e Revitalização do Patrimônio Ambiental Urbano*, São Paulo, Seplan/sp, 1978.

e as secretarias que dispõem de um conjunto de leis e competências que buscam contemplar, porém de forma limitada, as transformações urbanas que afetam a paisagem da metrópole.

Para isso, há a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU), o Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SPGDU), que abordam, em parte, questões relacionadas à paisagem urbana. Particularmente no SPGDU, foram realizadas proposições no capítulo III “Do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano, Seção I, da Política Ambiental, Subseção VI da Paisagem Urbana” do PDE, considerando a paisagem urbana dentro da problemática urbana e social, descritas e consignadas na lei.

Assim, verifica-se no Brasil um sistema que busca gerenciar o território e suas culturas por meio da regulamentação e da promoção de projetos que salvaguardam a paisagem urbana como patrimônio cultural municipal, estatal e nacional. Entretanto, há muitos problemas a serem sanados quanto aos conceitos, aos dispositivos e à governança dos projetos culturais locais. Como explicita Guiné, em “Paisaje y Políticas Públicas”¹⁴, faltam projetos culturais que inventariem e analisem as paisagens urbanas específicas, neste caso a paisagem dos lugares, com vista ao planejamento e à participação pública.

Quanto a um novo dispositivo que poderia ser criado, há os indicadores de paisagem, que seriam destinados a mostrar o estado e a evolução dos processos criadores e/ou destruidores de paisagens, evidenciando seus aspectos estéticos, ambientais, socioeconômicos e culturais. Conforme Haines-Young e Potschin, em “Building Landscape Character Indicators”¹⁵, os níveis de indicadores poderiam classificar e hierarquizar os componentes que influenciam na construção, preservação e destruição da paisagem urbana na sua totalidade, compondo conjuntamente um plano de manejo do território do nível local ao nacional.

14. David S. Guiné, “Paisaje y Políticas Públicas”, *Investigaciones Geograficas*, n. 42, 2007.

15. R. Haines-Young e M. Potschin, “Building Landscape Character Indicators”, em D. Wascher (org.), *European Landscape Character Areas*, Wageningen, Elcai, 2005. Disponível em: http://www.paesaggiopocollina.it/paesaggio/dwd/lineguida/elcai_projectreport.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

Para tanto, a relação entre a paisagem urbana e a qualidade de vida deve estar inserida em um contexto democrático social, do duplo envolvimento da sociedade, já que a paisagem é uma realidade subjetiva e objetiva; deve-se considerar a ligação entre ela e os espaços de sociabilidade altamente valorizados e o papel educativo da paisagem e seus muitos recursos. Essas são, portanto, algumas recomendações sobre a paisagem urbana no plano de sua governança e manejo numa visão mais ampla.

No presente, o órgão cultural mais influente na metrópole de São Paulo, o IPHAN, ainda está em fase de “catalogação” e “consolidação” das categorias culturais fundamentais que delimitarão as políticas e práticas públicas no âmbito do fazer cultural. Esse instituto, contudo, ainda apresenta limitações, uma vez que seu escopo de ação não se estende para toda a complexidade da realidade da periferia da metrópole.

No Brasil, a diversidade cultural é extensa e as práticas culturais deveriam ser estudadas, mapeadas, preservadas e transformadas através da vida cotidiana dos atores sociais, buscando a descentralização dos métodos e instrumentos vigentes para melhoria de políticas de salvaguarda e educação cultural, promovendo assim uma articulação horizontal e não vertical como quer o instituto.

No município de São Paulo, por exemplo, há a Festa do Boi, no Morro do Qerosene, a da Nossa Senhora de Achiropita, realizada no Bixiga; a lavagem das escadarias, registrada no mesmo bairro, que liga a rua Treze de Maio à rua dos Ingleses; a venda do bauru, tradicional sanduíche degustado desde 1934, segundo consta em registros da própria lanchonete onde foi criado; a língua, a culinária, as festas, a arquitetura e artesanatos da imigração japonesa na Liberdade.

Portanto, o que se quer destacar neste ensaio é a importância da ampliação dos conceitos e das categorias culturais, de forma a abarcar as diferentes instâncias do patrimônio cultural de um país, sendo ele arquitetônico, paisagístico, artístico, natural, material, imaterial e principalmente cotidiano e metropolitano, e de estender esses elementos para a sociedade por meio de um processo educacional, de uma pedagogia cultural.

Por uma pedagogia patrimonial da paisagem dos lugares

No início de 1980, introduziu-se no Brasil a expressão “educação patrimonial”, uma prática inglesa, dentro da área de museologia¹⁶. Somente na década de 1980 essa terminologia passou a ser aplicada em práticas de extensão no país, porém ainda ligada aos museus e instituições culturais. Apenas recentemente, a partir do ano 2000, essa temática foi introduzida no plano pedagógico das escolas públicas, tanto no primário como no secundário.

Educar sobre o patrimônio significa superar a visão reificante dos objetos do passado, dos monumentos e do patrimônio cultural no geral, compreendendo-os dentro de um contexto social específico e em movimento¹⁷. Nesse contexto, o patrimônio é entendido como parte de uma política ampla que se destina àquilo que faz parte da memória social. Definições de patrimônio, cultura, identidade e diversidade cultural são, assim, disseminadas por meio de programas educacionais específicos ou dentro do currículo regular das escolas¹⁸.

O debate sobre a paisagem urbana, em sentido amplo, e sobre a paisagem dos lugares, em sentido estrito, perpassa o que se chama educação patrimonial, sendo encontrada também em outras disciplinas, como geografia, artes e história. Na atualidade, refletir sobre a paisagem urbana, no contexto de educação patrimonial, é pensar no projeto de transformação social, de emancipação humana e libertação. Para essa ação, em específico, opta-se por uma pedagogia da paisagem, já que pedagogia implica um entendimento mais amplo de aprendizado:

A pedagogia, além de constituir-se por uma abordagem transdisciplinar do real educativo, ao articular as teorias das diferentes ciências que lhe dão sustentação

16. Sandra Scifoni, “Educação e Patrimônio Cultural: Reflexões sobre o Tema”, em, Átila Bezerra Tolentino (org.), *Educação Patrimonial: Reflexões e Práticas*, João Pessoa, Superintendência do Iphan na Paraíba, 2012.

17. Marilena Chaui, *Cidadania Cultural. O Direito à Cultura*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2006.

18. Sandra Scifoni, *op. cit.*

direta – psicologia, sociologia, história – constitui-se, ao mesmo tempo, por uma abordagem “pluricognoscível” ao ser expressão das diferentes formas e dos diferentes tipos de conhecimento: do senso comum, da estética, da ética e da política, da empiria, da etnociência¹⁹.

Nesse sentido, observa-se que os órgãos de cultura têm a alternativa de empreender ações compartilhadas com as comunidades, a partir de suas necessidades e demandas e de uma atuação em rede, envolvendo diversos segmentos públicos e a sociedade civil. Há, ainda, uma multiplicidade de estratégias que podem ser moldadas para atender os problemas locais. Para incrementar a paisagem dos lugares, as escolas públicas podem ser redes importantes de apoio, fomentando, por exemplo, a prática do trabalho de campo de forma a estreitar os propostos escolares com a realidade metropolitana, utilizando-se do olhar paisagístico para fortalecer tal relação.

A escola pública, portanto, poderia trabalhar o fenômeno urbano da metrópole por meio da valorização da paisagem, especificamente a paisagem dos lugares, que é vivenciada, construída e compartilhada dentro da vida cidadina de pessoas comuns, dentro dos lugares por vezes rejeitados pela lógica da acumulação da riqueza. Assim, também poderia ser repensada junto aos sujeitos que a vivenciam.

A escola pode se caracterizar como um centro irradiador da cultura popular, à disposição da comunidade, não para consumi-la, mas para recriá-la. Repensar e reviver as paisagens dos lugares do cotidiano urbano significa entrar em contato consigo e com o outro, possibilita expandir a bagagem cultural da arte e compreender criticamente a própria história, o próprio lugar, os conflitos e potencialidades que se apresentam.

Objetiva-se a vivência da cidade e suas paisagens, por exemplo, por meio da educação patrimonial, especificamente da pedagogia da paisagem, tendo o espaço público, o cotidiano e a arte popular como alicerces para a transformação. Em um trabalho de campo, o uso da fotografia pode ser uma forma de apreender o real, de mostrar relações sociais na sua objeti-

19. Umberto de A. Pinto, *Um Conceito Amplo de Pedagogia*, São Paulo, Universidade Metodista, 2012.

vidade e subjetividade, e pode também suscitar muitas reflexões. Desenhos e imagens fotocopiadas possibilitam compor grande parte dos métodos de apreender e aprender sobre o patrimônio cultural, paisagem dos lugares.

A partir de estudos de campo e da captação de fotografias, algumas imagens foram escolhidas para ser impressas. Em seguida, desenhos foram feitos em papel-manteiga, que estaria sobre a fotografia impressa, de modo que o estudante pudesse trabalhar com a *paisagem real* (fotografia) e com a *paisagem almejada* (desenho, ilustração). Portanto, o ato de preservar e/ou transformar a paisagem do bairro pode ser realizado por meio do olhar vivido e pedagógico sobre o espaço urbano (trabalho de campo), do tempo de reflexão sobre sua visualidade (fotografia) e da decisão de mudar ou manter o que se julga necessário (desenho).

A seguir, demonstra-se a possibilidade desse exercício patrimonial local com uma paisagem de um lugar em uma periferia da metrópole de São Paulo. O objetivo principal é o estudo mais minucioso de uma paisagem de um lugar e as decisões e escolhas de sua artialização, além da preservação e/ou transformação dos elementos no espaço.

Conforme se observa nas figuras, o objetivo do exercício é refletir, recriar a paisagem de um lugar; pensar nos seus elementos constitutivos e tomar decisões quanto à sua preservação e/ou transformação.

Na figura 2, por exemplo, tem-se o resultado de uma paisagem almejada, segundo o autor dos desenhos. Nesse caso, a remoção dos fios, postes, prédios, veículos, lixo e a adição de cor e arte na fachada das casas. Além desse jogo de preservar e transformar o que se julga necessário, segundo cada indivíduo, cada vivenciador da cidade e de suas paisagens, a própria artialização pode ser verificada nos lugares do cotidiano da periferia, suscitando o belo e o extraordinário a aparecer no que se julga descreditado de valor, segundo a lógica formal patrimonial. Agora, apresentam-se alguns exemplos do exercício de artializar a paisagem dos lugares a partir da observação subjetiva do indivíduo.



FIGURA 1: *Foto da paisagem original*

Fonte: Guilherme Borba, fotografia colorida, 2012.



FIGURA 2: *Ilustração da paisagem almejada*

Fonte: Guilherme Borba, ilustração colorida, 2012.



FIGURA 3: *Foto da paisagem de um lugar*
Fonte: Guilherme Borba, fotografia colorida, 2012.

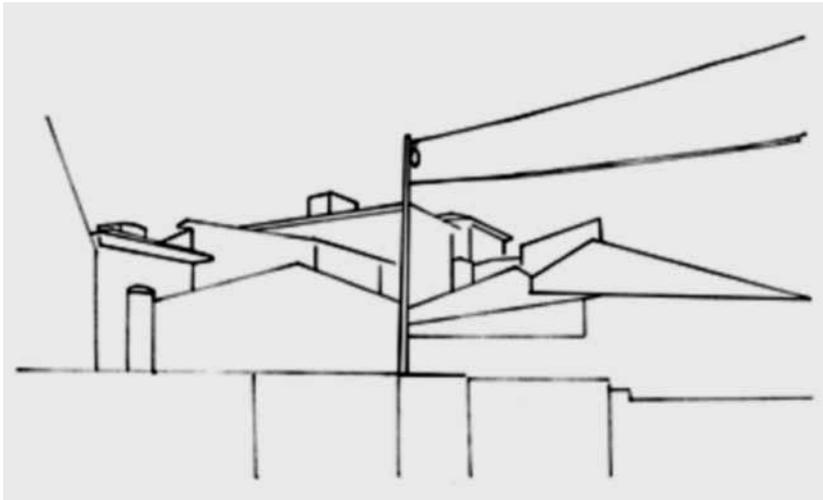


FIGURA 4: *Geometria da paisagem*
Fonte: Guilherme Borba, ilustração colorida, 2012.

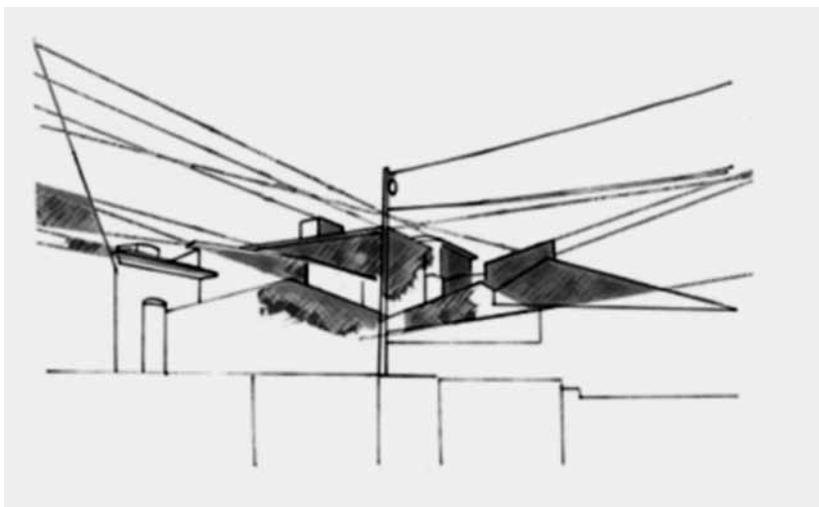


FIGURA 5: *Extensão das linhas e cor*

Fonte: Guilherme Borba, ilustração colorida, 2012.

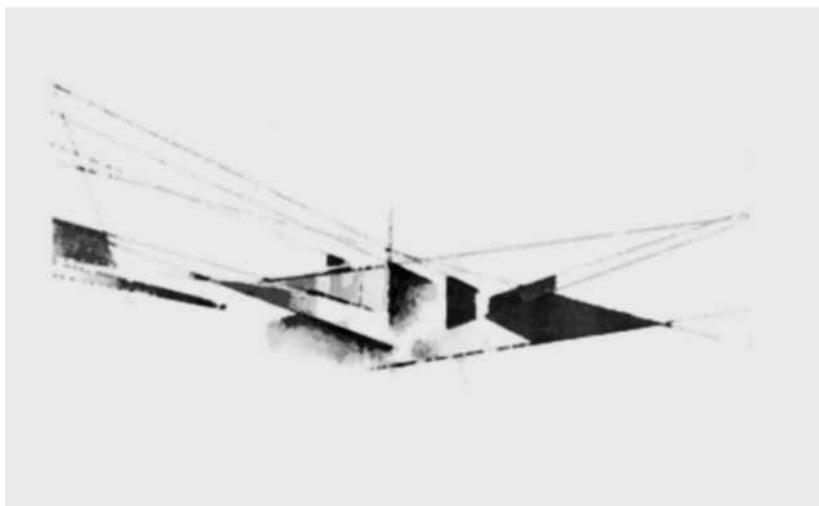


FIGURA 6: *Pintura abstrata*

Fonte: Guilherme Borba, ilustração colorida, 2012.

Considerações finais

A importância de considerar os projetos culturais no âmbito de uma política social mais ampla – no fomento do desenvolvimento humano e da democracia social de uma nação – foi objeto de debate neste texto. O patrimônio cultural e sua preservação aqui no Brasil, mas em grande parte em toda a América Latina, ainda se encontra restrito aos conceitos e às limitações das políticas públicas culturais que não abarcam a valorização da paisagem da periferia da metrópole.

De fato, a preservação da paisagem urbana perpassa pela discussão da cultura produzida e dos usos feitos de seus objetos. A preservação e a patrimonialização como processos de construção e transformação de valores, ações, relações, olhares ao longo do tempo podem ser estendidas a essa paisagem. Assim, políticas públicas que as contemplem se mostram relevantes.

Diante disso, importa levar essa reflexão à sociedade, aos órgãos de cultura, responsáveis pelo desenvolvimento social e cultural da sociedade. Nesse sentido, a adoção de uma pedagogia patrimonial da paisagem dos lugares poderá ser um caminho.

* * *

economia e integração

Aliança do Pacífico: desenvolvimento regional e governança internacional

ALESSANDRA CAVALCANTE DE OLIVEIRA¹

Introdução

Em junho de 2012, foi criada a Aliança do Pacífico, com a assinatura do Acordo Marco, na cidade de Antofagasta, Chile, pelos países: Chile, Colômbia, México e Peru.

O bloco foi criado a partir das reuniões do Arco do Pacífico, grupo informal reunido em 2007, para orientar o comércio das nações integrantes a fim de aprofundar a articulação do espaço econômico do Pacífico.

A Aliança do Pacífico tem como objetivo promover uma integração profunda entre os países envolvidos para avançar progressivamente a uma livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Além disso, por meio da realização de políticas conjuntas coordenadas, o bloco busca promover o desenvolvimento de seus integrantes, proporcionando maior bem-estar, a superação da desigualdade socioeconômica e a inclusão social. Somado a isso, ele almeja transformar-se em uma plataforma de articulação política, de integração econômica e comercial e de projeção ao mundo, com ênfase na Ásia-Pacífico².

De acordo com dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em 2012, os qua-

1. Doutoranda do Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP).
2. Alianza del Pacífico, “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, 2012, art. 3.1. Disponível em: http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_22.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

tro países-membros totalizavam 209 milhões de habitantes e detinham um PIB de 2 trilhões de dólares, o que representa 35% do total da América Latina. O bloco concentra 50% do comércio latino-americano com o mundo, num valor de 1,1 trilhão de dólares.

No presente, a Aliança do Pacífico tem avançado rapidamente para cumprir suas metas de alcançar uma integração profunda e proporcionar maior cooperação entre seus membros, em temas fundamentais para a promoção do desenvolvimento da região, e maior inserção internacional.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar as implicações da consolidação da Aliança do Pacífico para o desenvolvimento econômico e social dos países-membros e para o crescimento de sua influência na tomada de decisões na governança internacional por parte da América Latina.

Para o desenvolvimento dessa temática, inicialmente abordam-se o processo de formação e os objetivos da Aliança do Pacífico. Na sequência, apresentam-se os principais avanços do bloco no que diz respeito ao desenvolvimento da região. Na seção posterior, analisam-se as principais implicações da consolidação da iniciativa integracionista da Aliança do Pacífico sobre a governança internacional. Por fim, são tecidas as considerações finais.

Aliança do Pacífico

A criação da Aliança do Pacífico foi formalizada em junho de 2012, com a assinatura do Acordo Marco, no Observatório Paranal, na cidade de Antofagasta, Chile, após um ano de negociações. Esse documento oficializou a união e marcou o início de uma nova fase, de aprofundamento, do processo de integração regional.

A iniciativa integracionista surgiu dos fóruns de discussões do Arco do Pacífico, grupo informal implantado em 2007, composto de onze países das três divisões regionais americanas: Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. O grupo foi criado por iniciativa do presidente peruano Alan García

Pérez, como resposta ao novo cenário comercial mundial, caracterizado pela crescente importância dos países da Ásia e do Pacífico.

Para o avanço das negociações e para a concretização das metas apresentadas, tornou-se necessário que o grupo se institucionalizasse, ou seja, que fosse mais do que apenas um fórum de discussões. Esse pensamento, respaldado pela Cepal, foi apresentado em alguns estudos elaborados sobre o Arco do Pacífico³.

Ciente dessa necessidade, o governo peruano propôs a criação de um bloco que posteriormente passou a ser chamado Aliança do Pacífico. México, Colômbia e Chile apoiaram a iniciativa peruana e, em uma reunião dos mandatários dos quatro países, durante a xx Cúpula Ibero-americana, em Mar Del Plata, Argentina, decidiram avançar na conformação de uma Área de Integração Profunda entre os quatro países.

Desse modo, os presidentes do Chile, da Colômbia, do México e do Peru assinaram em 28 de abril de 2011 a “Declaração Presidencial sobre a Aliança do Pacífico”. Nesse documento constam os objetivos almejados pelo bloco, que iriam além da criação de uma área de livre comércio de bens entre as quatro nações latino-americanas, já que propunham também a livre circulação de serviços, de capitais e de pessoas⁴. As metas preconizadas na declaração presidencial são as seguintes:

- 1) na primeira etapa priorizar-se-iam os trabalhos nas seguintes áreas: movimento de pessoas de negócios e facilitação para o trânsito migratório, incluindo a cooperação policial; comércio e integração, facilitação de comércio e cooperação aduaneira; serviços e capitais, a possibilidade de integrar as bolsas de valores; cooperação e mecanismos de solução de controvérsias; e criação de grupos técnicos para cada uma dessas áreas;
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “El Arco del Pacífico Latinoamericano: Construyendo Caminos de Complementación e Integración con Asia”, Sexta Reunión Ministerial del Foro del Arco del Pacifico Latinoamericano, Cusco, Organización das Nações Unidas, 15 out. 2010.
4. Alianza del Pacifico, “Declaración Presidencial sobre Alianza del Pacífico”, 2011. Disponível em: http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

- 2) instruir os ministros de Relações Exteriores e de Comércio Exterior para a elaboração de um projeto de Acordo Marco sobre a base da homologação dos acordos de livre comércio existentes, para ser avaliado pelos presidentes em dezembro de 2011;
- 3) impulsionar paralelamente os processos de integração física e elétrica, por meio dos grupos de trabalhos bilaterais e sub-regionais existentes, os quais estão abertos aos países que desejam somar-se a tal esforço⁵.

Em dezembro de 2011, como resultado da reunião de cúpula dos quatro países realizada na cidade de Mérida, México, ficou decidido que o Acordo Marco, para a formalização do bloco, seria assinado em um prazo máximo de seis meses. Ele então foi assinado no dia 6 de junho de 2012.

Além dos quatro países signatários, representantes da Costa Rica e do Panamá acompanharam o processo como observadores. Essas duas nações, que também participaram da assinatura da Declaração de Paranal, estão em processo de negociações para integrar a Aliança do Pacífico, que depende da implantação de um tratado de livre comércio com todos os países-membros – requisito obrigatório para fazer parte do bloco. A Costa Rica já está em processo de adesão, e o Panamá, por sua vez, ainda analisa o estabelecimento desses acordos comerciais.

Para o avanço na consolidação da Aliança do Pacífico, os mandatários dos quatro países fundadores comprometeram-se, ao término do quarto encontro, a estabelecer uma integração profunda para avançar progressivamente até uma área de livre circulação de bens, serviços e capitais. Outro ponto definido nessa reunião de cúpula foi impulsionar um maior crescimento, desenvolvimento e competitividade do bloco, a fim de superar as desigualdades socioeconômicas e promover a inclusão social de suas populações. E, por último, transformar a Aliança do Pacífico em uma plataforma de articulação política e de projeção mundial, com vistas à região da Ásia-Pacífico⁶.

Para alcançar tais objetivos os países traçaram um plano de trabalho que inclui a criação dessa área de livre comércio e livre circulação de capitais

5. *Idem*.

6. Ver Alianza del Pacífico, “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, *op. cit.*, art. 3.1.

e pessoas, além da implantação de políticas de facilitação de comércio e assuntos aduaneiros⁷. As quatro nações também estão empreendendo o desenvolvimento de mecanismos de cooperação em diversas áreas.

Com a assinatura do Acordo Marco da Aliança do Pacífico, as negociações e discussões seguem em reuniões dos grupos técnicos divididas em oito temas, que incluem o comércio e integração, serviços e capitais, movimento de pessoas, cooperação, assuntos institucionais, entre outros⁸. Após a conclusão das negociações, os resultados alcançados serão incluídos no Protocolo Adicional do Acordo Marco da Aliança do Pacífico.

Transcorrido um ano da assinatura do Acordo Marco, os países-membros da Aliança do Pacífico obtiveram avanços significativos em sua integração. Entre os principais pontos, destaca-se a conclusão das negociações para a liberalização de mais de 90% das trocas de bens, cujo objetivo é alcançar 100% no futuro próximo. Outros avanços significativos dizem respeito ao livre trânsito de habitantes e ao aumento de jovens alunos dos países-membros estudando em outras nações do bloco. Houve, também, a criação do Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico, a implantação do Fundo de Cooperação do bloco⁹ e, por fim, a integração das bolsas de valores da Colômbia, do Peru e do Chile, enquanto a participação do México ainda está em andamento¹⁰.

Dessa forma, a Aliança do Pacífico tem buscado concretizar seus objetivos de integração profunda e impulsionar maior evolução, desenvolvimento e competitividade de seus integrantes, com o propósito de promover o bem-estar e a superação da desigualdade socioeconômica, além da inclusão de seus habitantes.

7. *Idem*, art. 3.2.

8. Ver Alianza del Pacífico, “Resultados de la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico”, 2013. Disponível em: <http://www.viicumbrealianzadelpacifico.com/noticias/resultados-de-la-vii-cumbre-de-la-alianza-del-pac%C3%ADfico>. Acesso em: 11 set. 2013.

9. Alianza del Pacífico, “Movimiento de Personas”, 2013. Disponível em: alianzapacifico.net/movimiento-de-personas/. Acesso em: 11 set. 2013.

10. Ver <http://www.mercadomila.com>. Acesso em: 11 set. 2013.

Contribuições da Aliança do Pacífico para o desenvolvimento da região

Segundo dados da Cepal, os quatro países-membros totalizam uma população de 215 milhões de pessoas e um PIB de 2 trilhões de dólares, o qual representa 35% do valor da América Latina¹¹. O bloco concentra ainda 50% do comércio latino-americano com o mundo, num total de 1,1 trilhão de dólares segundo a wto¹², e tem registrado nos últimos anos uma média de crescimento do produto interno bruto (PIB) da ordem de 5%¹³. Com a consolidação do novo bloco e o ingresso futuro dos outros membros do Arco do Pacífico, a Aliança do Pacífico representaria mais de 45% da população e 40% do PIB da América Latina e Caribe, de acordo com dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe¹⁴.

Segundo Ricardo Lagos, deve-se ter a compreensão de que crescimento econômico e desenvolvimento não têm o mesmo significado¹⁵. Em um estágio inicial do desenvolvimento existe uma relação direta entre o crescimento econômico e a melhoria dos indicadores sociais, mas, quando se alcança uma renda *per capita* anual na faixa de 20 mil dólares, a questão central passa a ser a distribuição da renda¹⁶.

11. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2013. Dados de população disponíveis em: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1&idioma=>, e dados do PIB disponível em: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2203&idioma=e>. Acesso em: 20 set. 2013.
12. World Trade Organization (wto), “Statistics Database: Time Series. 2013”. Disponível em: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/wsdBViewData.aspx?Language=E>. Acesso em: 11 set. 2013
13. International Monetary Fund (IMF), “World Economic Outlook. April 2013”, *World Economic and Financial Surveys*. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.
14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “El Arco del Pacífico Latinoamericano: Construyendo Caminos de Complementación e Integración con Asia”, Sexta Reunión Ministerial del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, Cusco, Organização das Nações Unidas, 15 out. 2010.
15. Ricardo Lagos, “Chile 2030: Siete Desafíos Estratégicos y un Imperativo de Equidad”, em: R. Lagos e O. Landerretche (orgs.), *El Chile que se Viene: Ideas, Miradas, Perspectivas y Sueños para el 2030*, Santiago, Catalonia, 2011.
16. *Idem*.

Para proporcionar o desenvolvimento social, no caso específico do Chile, esse autor elenca sete desafios para os próximos vinte anos. O país deve reformar profundamente sua democracia, implementar uma mudança revolucionária em seu sistema educativo e avançar de forma mais decidida até uma sociedade de garantias e obrigações. Lagos também aponta a necessidade de obter progressos em infraestrutura, de implementar políticas de desenvolvimento, de sustentar taxas aceleradas de crescimento e, por fim, de colocar as energias renováveis no centro da estratégia de desenvolvimento.

Ao analisar a situação chilena, Mulder¹⁷ indica alguns caminhos que o país deveria percorrer para aproveitar a alta dos preços das *commodities* e investir, em longo prazo, na melhora da competitividade e da produtividade, o que pode contribuir para o desenvolvimento social da população. Nesse sentido, destaca que o país deveria aperfeiçoar a qualidade da mão de obra por meio de investimentos na educação. Esse objetivo poderia ser alcançado por meio da concessão de bolsas de estudos para que jovens pós-graduandos especializem-se no exterior ou pela criação de programas que atraíssem cientistas capazes de contribuir para o desenvolvimento. Além da educação, assinala a importância de investir em políticas que desenvolvessem pequenas e médias empresas exportadoras, por meio de incentivos à inovação e da adoção de novas tecnologias.

Parte das políticas mencionadas por Lagos e Mulder¹⁸ para proporcionar maior desenvolvimento do Chile está presente nas diretrizes a serem seguidas pelos integrantes da Aliança do Pacífico. Nesse sentido, o bloco tem investido na cooperação entre seus integrantes nos seguintes temas:

- a) Micro e Pequenas Empresas;
- b) Meio Ambiente e Mudança Climática;
- c) Inovação, Ciência e Tecnologia;
- d) Desenvolvimento Social;

17. N. Mulder, "Aprovechar el Auge Exportador de Productos Básicos Evitando la Enfermedad Holandesa", *Série Comércio Internacional*, Cepal, n. 80, 2006. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27442/S80CI-L2627e-P.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

18. Ricardo Lagos, *op. cit.*; N. Mulder, *op. cit.*

- e) Intercâmbio Estudantil e Acadêmico
- f) Cooperação no Turismo¹⁹.

O intercâmbio estudantil é de particular importância para que se promova uma troca de conhecimento entre os países-membros da Aliança do Pacífico, uma vez que proporciona um enriquecimento no aprendizado. Nesse contexto, cada país-membro oferece o total de cem bolsas (75 para graduação e 25 para pós-graduação) nas áreas de negócios, finanças, comércio internacional, administração pública, ciência política, turismo, economia, meio ambiente, mudança climática, engenharia e ciências²⁰.

Com relação ao fomento à competitividade, o bloco implantou o projeto “Sinergia entre os Países da Aliança do Pacífico: para o Melhoramento da Competitividade das Micro, Pequenas e Médias Empresas”, o qual tem como objetivo promover uma troca de conhecimentos e experiências em cada um dos países mediante oficinas – nas áreas de competitividade e desenvolvimento empresarial, monitoramento e evolução do impacto de programas – e projetos que contemplem essas empresas²¹.

Outro avanço significativo diz respeito à eliminação da necessidade de visto aos cidadãos colombianos e peruanos que queiram entrar no México, uma vez que já não era exigido da população chilena. Com tal medida, alcançou-se um maior grau de liberdade nos fluxos de pessoas entre os quatro países, e agora se trabalha para a facilitação do trânsito migratório e de acordos de mobilidade de jovens. Para o futuro, os países-membros da Aliança do Pacífico esperam que seus cidadãos possam trabalhar livremente em qualquer das nações e que a seguridade social possa acompanhá-los²².

Além de impulsionar maior crescimento, desenvolvimento e competitividade de seus países-membros, com o propósito de promover a melhoria do bem-estar e a superação da desigualdade socioeconômica, a Aliança do Pacífico objetiva “converter-se em uma plataforma de ar-

19. Alianza del Pacífico, “Cooperación (grc)”, 2013. Disponível em: alianzapacifico.net/cooperacion. Acesso em: 11 set. 2013.

20. *Idem*.

21. *Idem*.

22. *Idem*.

ticulação política, de integração econômica e comercial, e de projeção ao mundo, com especial ênfase à Ásia-Pacífico”²³. Com isso, o bloco almeja incrementar também sua participação no sistema de governança internacional, porém são várias as dificuldades que necessitam superar para alcançar esse propósito, como será explicado na próxima seção.

Desafios para uma maior participação na governança internacional

A governança global é entendida como variados mecanismos que regulam as relações entre os países e que vão além dos regimes internacionais, pois abarcam também as relações bilaterais e regionais²⁴.

Portanto, o processo de integração regional também está associado à governança global. Isso porque os países buscam, por meio da cooperação com outras nações, superar dificuldades de ordem econômica e assim obter, por exemplo, um melhor acesso ao mercado internacional, além de proporcionar uma melhor articulação política, o que muito dificilmente lograriam individualmente.

A Aliança do Pacífico nasce exatamente com esse propósito. O bloco busca, por meio de políticas conjuntas coordenadas, promover maior desenvolvimento econômico e social de seus integrantes. Desse modo, almeja garantir que as nações se tornem mais atrativas para investimentos e para o comércio de bens e serviços, a fim de se projetarem com maior competitividade no mercado internacional, especialmente na região da Ásia-Pacífico. Para tanto, criaram-se diversos grupos de trabalho que têm atuado em diferentes frentes, com o intuito de atingir os objetivos presentes no Acordo Marco, os quais foram apresentados na segunda seção deste artigo.

Entretanto, em sistema multilateral, em que há participação de diversos atores, não somente os integrantes de um determinado bloco, a gover-

23. Alianza del Pacífico, “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, *op. cit.*, art. 3.1.

24. W. A. Desiderá Neto, “Integração Sul-americana: Oportunidades e Desafios para uma Maior Participação do Continente na Governança Global”, em A. R. Viana, P. S. Barros e A. B. Calixtre (orgs.), *Governança Global e Integração da América do Sul*, Brasília, Ipea, 2011.

nança global não é regida apenas pela cooperação entre os países ou pelo segmento de regras que são compactuadas por todos. Para os neorrealistas, ela é realizada de acordo com o interesse dos mais poderosos de levar ou não tais regras em consideração²⁵.

Por essa razão, o poder dos Estados tem crucial importância nas decisões da governança internacional. Então, para que países periféricos – com pouca ou quase nenhuma influência – possam ser ouvidos, uma das alternativas seria buscar uma maior representatividade no sistema internacional por meio da integração regional. A formação de blocos garantiria maior poder de barganha em negociações multilaterais. As nações, por estarem agrupadas, teriam mais autoridade para participar das decisões da governança internacional e, com isso, para defender os interesses em comum. Ao contrário, de forma isolada, muito dificilmente os países emergentes, como os latino-americanos, teriam voz em negociações de temas como os comerciais, no âmbito da OMC.

Um exemplo que ilustra essa situação foi a manobra liderada pelo Brasil, representante do G-20, durante as negociações da Rodada Doha, em 2003, que impediu que os Estados Unidos e a União Europeia se unissem para concluir um acordo comercial desfavorável aos demais países envolvidos, mantendo o protecionismo sobre os produtos agrícolas²⁶.

Entretanto, a formação de mais uma iniciativa integracionista na América Latina não garantirá necessariamente aos seus integrantes uma maior participação na governança internacional. Ao contrário disso, a proliferação de esquemas regionais tende a enfraquecer a posição dos países emergentes nas negociações multilaterais, uma vez que estarão representados em grupos menores diante das grandes potências econômicas. Isso porque, como Desiderá Neto explica, “a capacidade de um país ou de um bloco de países de influenciar a governança global depende de sua posição de poder no sistema internacional”²⁷.

25. *Idem*.

26. P. R. Almeida, “O Brasil no Contexto da Governança Global”, *Governança Global*, n. 3, pp. 199-219, mar. 2009 (Cadernos Adenauer IX, 2008). Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1946BrasilGovernGlobalCadAden.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

27. W. A. Desiderá Neto, *op. cit.*

Por essa razão, a consolidação da Aliança do Pacífico é um grande desafio para a América Latina como ator representativo na governança internacional. Isso porque o bloco serve de contraponto ao Mercosul, que tem o Brasil – a maior nação sul-americana e com relativa influência mundial – como seu principal representante. Portanto, ao mesmo tempo que promove um equilíbrio de poder na região, essa iniciativa também contribui para uma maior fragmentação da América Latina. O avanço da Aliança do Pacífico tende a atrair países que buscam uma alternativa às experiências regionais existentes. Assim, o bloco, em vez de integrar o continente latino-americano, pode contribuir para que os países se agrupem ao modelo de integração ao qual mais se identifiquem.

Para que a América Latina tenha uma maior participação nas decisões da governança internacional, é importante que a região fale em uma única voz nas negociações multilaterais. Isso significa que os interesses comuns da região devem se sobrepor aos interesses particulares das nações latino-americanas. Dessa maneira, a região conseguirá ter maior influência nesses tipos de transações.

Considerações finais

A América Latina tem exibido, nas últimas décadas, diversas iniciativas de integração econômica, que buscam proporcionar aos seus integrantes uma via rápida ao desenvolvimento, por meio de acordos bilaterais e regionais. É nesse contexto que o bloco econômico Aliança do Pacífico foi criado em 2011.

Apenas um ano após a formalização do bloco, com a assinatura do Acordo Marco, a iniciativa já apresentava avanços significativos no que diz respeito à liberalização de seu comércio e aos esforços para a cooperação entre seus integrantes, em temas primordiais para promover o desenvolvimento econômico e social, como o intercâmbio de estudantes e o apoio à competitividade de micro, pequenas e médias empresas.

Se, de fato, os quatro países conseguirem colocar em prática seus objetivos, isso pode representar, em longo prazo, uma nova fase econômica

mais próspera para o bloco. O avanço da integração da Aliança do Pacífico é uma grande oportunidade para que as nações integrantes possam melhorar os termos de troca, diversificar os parceiros comerciais e se tornar mais atrativas para investimentos. Com o crescimento econômico, os países terão mais oportunidades para se voltarem a políticas públicas que visem também o desenvolvimento socioeconômico de suas populações.

Porém, o processo é lento e complexo e depende muito da vontade política de seus governantes para que a Aliança do Pacífico se consolide ou sofra reveses, como já foi visto inúmeras vezes em outras experiências integracionistas da América da Latina. A principal dificuldade é colocar os objetivos do bloco acima dos interesses específicos de suas nações. Por essa razão, as iniciativas integracionistas têm uma enorme dificuldade para se consolidar.

Como discutido neste artigo, a consolidação da Aliança do Pacífico, em vez de proporcionar uma maior integração da América Latina, pode vir a fortalecer a fragmentação da região, pois a diferença de enfoque com os outros processos é bastante profunda. Portanto, o bloco não apenas possibilita a integração da América Latina, como também pode contribuir para que os países busquem o modelo de integração com o qual se identifiquem mais. Esse resultado pode comprometer ainda mais a participação da América Latina nas decisões da governança internacional em temas relevantes para o desenvolvimento da região.

Contudo, somente com o andamento das negociações da Aliança do Pacífico será possível analisar de forma mais aprofundada as reais possibilidades de o bloco se consolidar e obter os resultados desejados e, por conseguinte, avaliar qual será o verdadeiro impacto da iniciativa na América Latina.

Lições latino-americanas para um mundo em crise: apontamentos para a governança internacional da dívida pública

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN¹

Introdução

As recentes crises de endividamento, caracterizadas pela impossibilidade de que diversos países continuassem a cumprir com as obrigações originadas de suas dívidas públicas, relativizaram a ideia recorrente de que as crises seriam eventos circunscritos a economias menos maduras, tais como as da América Latina. Na década de 1980, os países da região, a começar pelo México em 1982, enfrentaram severas crises decorrentes da interrupção do crédito externo e da incapacidade de cumprir com o serviço da dívida. Inverteu-se a tendência de considerar que as crises da dívida não atingiriam economias maduras e bem integradas ao sistema financeiro², o que alterou a concepção de que as crises, como eventos imprevisíveis, seriam raras como “cisnes negros”³.

Não obstante a frequência e a intensidade das crises, há relevantes estudos que apontam a fragilidade dos mecanismos atualmente existentes para enfrentar os dilemas, contradições e aporias de situações nas quais se deve levar em conta o interesse dos credores ao mesmo tempo que se busca uma solução satisfatória para a preservação das condições econômicas, sociais e políticas do Estado em crise. Nesse sentido, fala-se da construção

1. Doutorando do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).
2. Cf. N. Roubini e S. Mihm, *Crisis Economics: a Crash Course in the Future of Finance*, Londres, Penguin Books, 2010.
3. Como se vê em N. N. Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Nova York, Random House, 2007.

de novos arranjos institucionais aptos a garantir algum grau de governabilidade internacional da dívida pública.

Esse é o campo temático deste trabalho, que tem o objetivo específico de contribuir para o debate sobre a arquitetura dos mecanismos internacionais disponíveis para resolver problemas da dívida pública inadimplida perante credores internacionais, a partir da análise do exemplo latino-americano. As considerações aqui feitas levam em conta o endividamento de entes soberanos perante credores no exterior, o que exclui do âmbito de análise a reestruturação do endividamento de instituições privadas e a dívida interna.

A proposta do presente estudo é demonstrar que a crise da dívida da América Latina tem importantes aspectos a serem considerados para o *design* institucional de que se fala, particularmente ao permitir a observação do funcionamento do Plano Brady e dos programas de cancelamento das dívidas dos países pobres altamente endividados, que apontaram para novas definições da comunidade internacional no sentido da ampliação da governança global da dívida pública. No primeiro tópico, são expostos os traços mais fundamentais das diversas crises da dívida que atingiram países da América Latina a partir da década de 1980, com a preocupação de abordar as distintas estratégias utilizadas, que culminaram, no Plano Brady, com uma coordenação de interesses que permitisse o alívio da dívida e a retomada do crescimento latino-americano. A segunda parte se detém na análise das debilidades atualmente existentes para conjugar interesses de múltiplos credores e, simultaneamente, assegurar condições de superação do problema do endividamento público, de modo a evidenciar a articulação existente entre a governança internacional e a dívida pública externa como uma de suas relevantes dimensões. Esses dois primeiros temas serão desenvolvidos de forma a destacar o estado da discussão na literatura especializada, a qual, principalmente no que diz respeito à crise da dívida da América Latina, é bastante vasta. Por essa razão, a escolha das referências bibliográficas foi bastante cuidadosa. Por fim, a terceira parte se dedicará propriamente a articular o argumento do trabalho, que trata da atualidade da experiência latino-americana para um desenho mais justo e eficiente de uma moldura institucional apta a unir interesses divergentes, a partir da consideração de que tal articulação deve envolver o alívio da dívida do Estado em crise.

O passado: as crises da dívida latino-americanas

O enfrentamento de crises econômicas pela América Latina não é uma peculiaridade dos anos 1980; o mesmo vale para a necessidade de recorrer a processos de reestruturação da dívida pública. Ao contrário, crises financeiras que afetam a capacidade de pagamento de um Estado são fenômenos bastante comuns dos últimos séculos⁴. A década de 1980, no entanto, identifica-se com a ocorrência simultânea da cessação de pagamentos de parte substancial da dívida dos países latino-americanos. A partir dessa data, o número de países envolvidos em crises da dívida cresceu endemicamente, e a região conheceu sua pior crise desde a Grande Depressão⁵.

Em diversos países latino-americanos, os anos de 1970 representaram uma época de grande expansão dos empréstimos, contraídos em um ritmo que se mostraria insustentável. A estratégia de desenvolvimento adotada exigia a rápida mobilização de capital, e o apelo ao crédito externo mostrou-se útil para o maior influxo de recursos, cuja disponibilidade, decorrente da conversão de capitais dos países produtores de petróleo em empréstimos para países em desenvolvimento, produziu o crescimento acelerado da dívida externa latino-americana, que, entre 1978 e 1982, triplicou. Com o crescimento das taxas internacionais de juros após a crise do petróleo, os juros da dívida, especialmente em 1981, tiveram forte impacto sobre a conta-corrente da balança de pagamentos latino-americana, superando 30% do valor das exportações⁶. Em 1982, estas foram fortemente reduzidas, a deterioração das economias centrais afetou significativamente o comércio exterior e as taxas internacionais de juros cresceram ainda mais. O estancamento dos empréstimos estrangeiros impossibilitou que os países da região, com exceção da Colômbia, prosseguissem com o

4. C. Suter, *Debt Cycles in the World-Economy: Foreign Loans, Financial Crises, and Debt Settlements, 1820-1990*, Boulder, Westview Press, 1992.

5. J. L. Machinea, "La Crisis de la Deuda, el Financiamiento Internacional y la Participación del Sector Privado", *Financiamiento del Desarrollo*, n. 117, p. 27, mar. 2002.

6. N. Eyzaguirre e M. Valdivia, "Restricción Externa y Ajuste: Opciones y Políticas en América Latina", em Cepal, *Políticas Macroeconómicas y Brecha Externa: América Latina en los Años Ochenta*, Santiago, Organização das Nações Unidas, 1989.

serviço da dívida, fato que conduziu a uma forte retração dos gastos internos e dos investimentos, o que teve importante impacto sobre a atividade econômica, a renda, o emprego, o consumo e a inflação⁷. Começava a “década perdida” para o desenvolvimento da América Latina.

Como consequência, diversos governos suspenderam o serviço da dívida externa. O México inaugura a sequência de moratórias latino-americanas, sofrendo um colapso que o conduziria à recessão e à nacionalização de todo seu sistema bancário privado, seguido da generalidade dos países latino-americanos, incluindo as outras grandes economias da região: Brasil e Argentina⁸.

Essa sucessão de moratórias, de fato ou de direito, foi acompanhada de uma “ficção de normalidade” da parte dos bancos comerciais, que assim evitavam perdas contábeis com as quais teriam dificuldades para lidar⁹. Não obstante, a simultânea cessação dos pagamentos de vários países alcançou diversos bancos internacionais credores. A possibilidade de uma crise financeira nos Estados Unidos da América, que concentrava parte importante desses bancos afetados, incentivou a adoção de diversas medidas de gerenciamento da crise, com ações coordenadas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e das principais autoridades econômicas dos países desenvolvidos. Esse gerenciamento operou em fases distintas¹⁰.

Inicialmente, o vetor de atuação das intervenções e programas para a América Latina era a recomendação de ajustes e das clássicas medidas de austeridade, que passaram a determinar as políticas econômicas e sociais de cada país, de tal forma que as restrições financeiras impostas pelo serviço da dívida subordinaram os objetivos de desenvolvimento da região¹¹. A margem de manobra dos governos foi ainda mais limitada pelas condicionalidades do FMI, que compreendiam diversas medidas de reequilíbrio das contas públicas

7. J. L. Lavallo, “Instituciones e Instrumentos para el Planeamiento Gubernamental en América Latina”, *Texto Para Discussão Cepal/Ipea*, n. 5, pp. 56-57, 2010.

8. Para uma discussão detalhada das moratórias latino-americanas, ver O. Altimir e R. Devlin, *Moratoria de la Deuda en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1994.

9. J. L. Machinea, *op. cit.*, p. 27.

10. R. Devlin e R. French-Davis, “The Great Latin American Debt Crisis: A Decade of Asymmetric Adjustment”, *Revista de Economía Política*, vol. 15, n. 3, jul.-set. 1995.

11. J. L. Lavallo, *op. cit.*, p. 57.

e um intenso programa de ajuste interno recessivo. Essas medidas, porém, não bastaram para corrigir o déficit na conta-corrente e conter o crescimento da dívida, o que fez com que o governo dos Estados Unidos se visse na iminência de lançar um novo plano de ajuste estrutural, o Plano Baker, em setembro de 1985.

Embora reconhecesse os efeitos recessivos da etapa anterior, o Plano Baker continuou a ter como principal objetivo apoiar os bancos credores dos países em moratória, em grande parte latino-americanos¹². No entanto, propunha que se mobilizassem empréstimos em maior quantidade para o refinanciamento das dívidas com dinheiro novo (ainda que a taxas de juros normais), e também designava um papel mais ativo para o Banco Mundial¹³. Os instrumentos e os objetivos eram bastante semelhantes, mas o Plano Baker apresentou o importante reconhecimento de que a crise da dívida não se dissiparia apenas com as medidas de ajuste fiscal, e que era necessário levar em consideração o crescimento dos países aderentes¹⁴. Esperava-se que o acesso a novos empréstimos e a adoção de reformas econômicas que seriam futuramente aglutinadas nas políticas de mercado do “Consenso de Washington” conduziram os países endividados a sair da situação de crise. Ocorre que a percepção a respeito das políticas necessárias à recuperação da capacidade financeira dos países latino-americanos não correspondeu ao sucesso de sua execução. A despeito de novas tentativas de utilizar instrumentos diversificados para reverter a situação de crise dos países devedores (com um “Plano Baker B”), a década de 1980 chegara praticamente ao fim sem que a América Latina houvesse se reintegrado aos mercados internacionais de maneira satisfatória. Sobretudo, sem que revertesse a trajetória de baixo crescimento de seu produto interno bruto.

Como as expectativas anteriores não se mostraram exitosas, propôs-se uma extensão do Plano Baker em 1989. Efetivamente, porém, o novo plano – agora chamado Brady – representou um novo estágio na abordagem

12. F. Sagasti, “La Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina”, *Financiamiento del Desarrollo*, n. 119, p. 17, maio 2002.

13. R. Devlin e R. French-Davis, *op. cit.*, p. 131.

14. C. Bogdanowicz-Bindert, “The Debt Crisis: The Baker Plan Revisited”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 28, n. 3, p. 33, 1986.

da crise da dívida. Nessa etapa, admitiu-se que a articulação de interesses de instituições e credores internacionais deve levar em conta que, muitas vezes, o alívio da dívida (*debt relief*) é a solução pragmaticamente mais viável para assegurar a reintegração dos Estados devedores no sistema financeiro internacional e, ao mesmo tempo, criar condições de recuperação do crescimento.

O Plano Brady reconheceu, como base de reestruturação, o valor de mercado dos títulos da dívida externa. A ampla adoção da proposta por diversos países latino-americanos, incluindo Argentina, México e Brasil (este último apenas em 1994), fez com que se observasse uma redução significativa dos saldos de suas dívidas, com a diminuição de seu serviço e do peso do endividamento sobre suas economias¹⁵.

Um plano que envolva o alívio da dívida deve ser instrumentalizado por meio da concordância dos bancos credores, que verão reduzido o valor de seus créditos, bem como as trocas de dívida antiga por novos títulos de longo prazo, colocados em circulação com descontos ou convertidos a taxas de juros fixas. O Plano Brady expôs o reconhecimento da impossibilidade de que a América Latina pagasse o volume total acumulado da dívida e admitiu que os custos econômicos e sociais do endividamento eram um desafio que exigia novas abordagens.

Deve-se reconhecer que os cancelamentos foram, em certa medida, insuficientes e tardios¹⁶ e que a reinserção no mercado financeiro se fez acompanhar de novas vulnerabilidades¹⁷. No entanto, o Plano Brady aponta para uma compreensão importante acerca do papel desempenhado pela comunidade internacional: assim como a crise latino-americana, as crises da dívida internacionais podem ser resolvidas apenas internacionalmente. Para tanto, é preciso haver um grau adequado de coordenação de interesses

15. A. Caro, “Concertación Nacional y Planificación Estratégica: Elementos para un ‘Nuevo Consenso’ en América Latina”, *Gestión Pública*, n. 28, p. 20, 2002.

16. J. A. Ocampo, “The Latin American Debt Crisis in Historical Perspective”, *Network Papers*, p. 19, 2013. Disponível em: http://policydialogue.org/files/publications/The_Latin_American_Debt_Crisis_in_Historical_Perspective_Jos_Antonio_Ocampo.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

17. H. Escaith, “La Integración Regional y la Coordinación Macroeconómica en América Latina”, *Revista de la Cepal*, n. 82, 2004.

dos credores para a execução de medidas coletivas de enfrentamento do problema, dados os poucos incentivos para sua adoção individual espontânea. Nesse sentido, a crise da dívida latino-americana e o Plano Brady oferecem um ponto de partida importante para a questão da governança internacional da dívida pública.

O presente: debilidades da governança internacional da dívida pública

Um dos principais argumentos em favor de um sistema internacional mais preparado para enfrentar os impactos globais da bancarrota de Estados grava em torno do problema da ação coletiva. Como visto no caso latino-americano, o desafio de coordenação de interesses dos credores representou um ponto importante da agenda de gerenciamento da crise e é um dilema ainda presente nas atuais crises internacionais de características similares.

O tema não é, em si, restrito à questão das dívidas nacionais. Entretanto, existe uma significativa aproximação entre considerações encontradas na literatura sobre governança global e o problema aqui abordado, que permite enquadrar o tema da dívida entre um de seus aspectos mais atuais e relevantes.

A expansão da integração dos mercados conduziu a um aprofundamento da interdependência econômica entre os países, com uma consequente demanda por coordenação em diferentes áreas: desde segurança alimentar e bancos até a padronização de produtos e o meio-ambiente. Os esforços para resolver esses problemas geralmente consideram a necessidade de criarem-se variadas formas de instituições internacionais capazes de coordenar uma rede de ideias, informações e ações¹⁸.

18. M. Castells, "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, mar. 2008; C. Coglianese, "Globalization and the Design of International Institutions", em J. Nye e J. Dohanue (orgs.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institutions Press, 2000; P. Haas, R. Keohane e M. Levy, *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, MIT Press, 1993; R. Lagos, "La América Latina que Queremos", *Revista de Política Externa*, vol. 22, n. 1, jul. 2013.

No campo da reestruturação da dívida de Estados, são muito frequentes as referências às deficiências provocadas pela inexistência de arranjos institucionais internacionais adequados. As menções favoráveis a um sistema mais eficiente e equitativo para lidar com a falência de entes soberanos remontam a Adam Smith, em 1776, em *The Wealth of Nations*¹⁹. Muito mais recentemente, tais ideias foram revisitadas por Rogoff e Zettelmeyer²⁰.

É recorrente a crítica de que os mecanismos atualmente existentes não são suficientes para atingir eficiência e equidade nas reestruturações. Sachs aponta diversas fragilidades nos instrumentos de ação do FMI, visto que os recursos do fundo, de mobilização morosa, por vezes tornam essa instituição incapaz de fornecer suficiente assistência financeira para prevenir o colapso das funções básicas de Estados em crise²¹. O próprio Fundo tem reconhecido a necessidade de procedimentos formalizados aptos a enfrentar, ao mesmo tempo, o problema da ação coletiva²².

Esse problema se manifesta em diversas direções. De um lado, o Estado em bancarrota deve procurar soluções consensuais, pois medidas unilaterais poderiam ter um impacto inaceitável para a confiança de que dispõe no sistema financeiro²³. Atingir esse consenso, porém, é tarefa das mais complexas, dadas, pelo menos, três dificuldades fundamentais: a) a atomização das fontes de crédito dos Estados, deslocadas de bancos para investidores em títulos públicos nos mercados de capitais, o que aumenta exponencialmente a quantidade de credores; b) os incentivos para que um ou mais credores resistam à reestruturação com o objetivo de receber algum “prêmio” por sua tardia adesão, o que os faria adquirir vantagens pe-

19. Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Nova York, Modern Library, 2000, p. 1008-1009.

20. K. Rogoff e J. Zettelmeyer, “Early Ideas on Sovereign Bankruptcy Reorganization: A Survey”, *IMF Working Paper*, 2002.

21. J. Sachs, “Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries”, *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, 2002.

22. A. Krueger, “International Financial Architecture for 2002: A New Approach to Sovereign Debt Restructuring”, 2001. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/112601.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.

23. M. Tomz, *Reputation and International Cooperation: Sovereign Debt across Three Centuries*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

rante os demais; e c) a atuação de instituições internacionais, notadamente o FMI, como emprestadores de último caso (*lenders of last resort*) pode desestimular a adoção de políticas econômicas mais prudentes, contando-se com a possibilidade de resgate, o que caracteriza o problema do risco moral (*moral hazard*) das reestruturações²⁴.

Esse estado de coisas pede por alternativas ao modelo de soluções caracteristicamente *ad hoc* atualmente existente²⁵, para que a coordenação de interesses dos credores do Estado em crise ocorra com fundamentos institucionais mais sólidos que garantam maior calculabilidade e confiabilidade dos processos. É verdade que hoje os custos para que um Estado reestruture sua dívida são vistos, por parte da literatura, como elementos desencorajadores para que cheguem a esse ponto de endividamento. Entretanto, o já apontado crescimento de crises dessa natureza, com suas nada triviais consequências econômicas, sociais e políticas, permite apontar que o desenho de novas instituições é um ponto importante da atual discussão sobre a governança global²⁶.

Esse projeto institucional seria algo de novo em todos os aspectos. Por esse motivo, a observação de modelos e experiências históricas pode apontar caminhos importantes para sua construção. A proposta deste artigo é a de que haveria ao menos dois pontos necessários para a arquitetura desse sistema a serem apreendidos do caso da crise da dívida latino-americana: a) a percepção de que o interesse dos credores deve ser coordenado para, quando necessário, atingir como objetivo o alívio da dívida, mesmo que em detrimento de parte do próprio crédito; e b) em certos casos, ainda, o cancelamento da dívida não deve ser descartado como melhor estratégia de ação. A aceitação de tais perdas pelos credores não é crível fora de uma moldura institucional capaz de articular suficientes incentivos.

24. S. Schwarcz, "Sovereign Debt Restructuring: A Bankruptcy Reorganization Approach", *Cornell Law Review*, vol. 85, pp. 956-1034, 2000.

25. J. Sachs, *op. cit.*

26. J. Stiglitz, *Making Globalization Work: The Next Steps to Global Justice*, Londres, Penguin Books, 2006, capítulo 8.

O futuro: por que observar as crises latino-americanas

O impacto das crises de solvência de Estados é bastante significativo para as possibilidades de crescimento de economias menos desenvolvidas e pode ameaçar os padrões alcançados por economias como Itália, Grécia e Espanha, os mais recentes casos de países desenvolvidos com graves dificuldades para lidar com a elevada quantidade de dívidas. O problema do excesso de endividamento (*debt overhang*) tem consequências tanto para o Estado como para seus credores: com a queda do investimento e do crescimento, as receitas públicas diminuem e exacerbam-se as dificuldades de atender ao serviço da dívida. O baixo crescimento, se não a contração da atividade econômica, e o risco da moratória diminuem o valor de mercado dos títulos públicos, o que produz uma perversa combinação que atinge tanto o Estado como aqueles que lhe forneceram crédito²⁷.

Da parte dos credores, essa questão deve ser enfrentada com alguma dose de realismo, reconhecendo que o alívio da dívida é a medida adequada para corrigir um problema pelo qual tanto eles como o Estado tomador têm sua parcela de responsabilidade. O excesso de endividamento corresponde, em diversas experiências, à disposição para emprestar com riscos excessivos²⁸. Nesse cenário, a articulação internacional dos interesses envolvidos é um aspecto importante da governança da dívida pública no sentido de criar saídas satisfatórias para ambas as partes.

As abordagens da crise da dívida latino-americana demonstram que soluções tardias têm custos econômicos e sociais muito altos. A primeira das estratégias, o Plano Baker, indicou a necessidade de reformas e incentivou novos empréstimos, mas não previu nenhuma forma de alívio da dívida. Em 1988, quando Nicholas Brady sucedeu Baker como secretário do tesouro dos Estados Unidos, a crise da dívida ainda era o tema econômico dominante das relações com a América Latina.

27. P. B. Henry, *Turnaround: Third World Lessons for First World Growth*, Nova York, Basic Books, 2013, p. 142.

28. J. Stiglitz, *op. cit.*, p. 216.

O Plano Brady continha uma racionalidade distinta. Com a redução do valor de face dos empréstimos e sua conversão em títulos novos (os títulos Brady) de maior prazo de maturação, a região pôde começar a se recuperar. A tônica do plano não era apenas a reestruturação da dívida e seu alívio, mas a adoção de reformas mais amplas, que marcariam a década seguinte. Além disso, era preciso superar os desafios do excesso de endividamento.

Na ocasião do Plano Brady, seria possível discutir se os custos do alívio da dívida superariam seus benefícios. O caso foi que muitas das expectativas pessimistas não se concretizaram. Ao contrário, o mercado de capitais dos “países Brady” observou retornos anormalmente altos após o anúncio do plano. Com um menor peso da dívida pública, o preço dos títulos e os investimentos aumentaram²⁹. O aspecto mais importante a ser notado é que criar condições de retorno ao crescimento por meio do alívio da dívida é uma solução viável para concatenar o interesse dos diferentes credores num cenário de atuação mais estável de instituições financeiras internacionais.

Sob outro aspecto, as crises da dívida latino-americana podem fornecer orientações úteis: para países mais pobres, há situações em que o excessivo peso da dívida pública pode torná-los vulneráveis à “armadilha da pobreza”³⁰, que consiste na hipótese de que a ausência de linearidades na poupança, no investimento e na produção pode impedir a superação da pobreza ou, o que é pior, levar ao seu agravamento, a despeito da convergência com economias desenvolvidas e da transferência de tecnologias. Nesses casos, a solução pode ser o perdão da dívida, o que foi reconhecido em caráter de maior sistematicidade pela comunidade internacional em 1996, com a Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries Initiative*) para os países pobres altamente endividados.

O FMI é o órgão encarregado de estabelecer as condições de implementação do programa, que segue critérios como a adoção de políticas de redução de pobreza pelo país beneficiário e a demonstração de que a dívida

29. P. B. Henry, *op. cit.*, pp. 145-147.

30. J. Sachs, *op. cit.*, p. 261.

não pode ser reduzida por mecanismos usuais de alívio³¹. Na América Latina e região do Caribe, quatro países foram considerados elegíveis: Bolívia, Guiana, Nicarágua e Honduras, posteriormente acrescentando-se o Haiti. Com o propósito de reforçar esse programa de alívio do endividamento e conferir maior efetividade à Iniciativa HIPC, o movimento Jubileu 2000, a partir da mobilização da opinião pública e da tentativa de convencimento de credores dos países mais pobres, contribuiu para que houvesse mais beneficiários de significativos cancelamentos e, assim, fosse atingido um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas – a redução pela metade do número de pessoas vivendo em extrema pobreza nos países da Iniciativa HIPC³². Além disso, o G-8, na reunião de cúpula de 2005, concordou em conceder até 100% de cancelamento da dívida dos dezoito países mais pobres do mundo³³.

Ambas as abordagens indicam possíveis direções para a construção da governança internacional da dívida pública, no sentido de que é pragmaticamente viável a coordenação de interesses dos credores para chegar a uma solução satisfatória de recuperação das condições de crescimento de países atingidos por crises de endividamento.

Considerações finais

As crises da dívida latino-americanas devem voltar a ser analisadas em razão das boas ideias que ali surgiram para garantir a ampliação da governabilidade global da insolvência de Estados. O Plano Brady levou em consideração não apenas a necessidade de atender a interesses dos bancos credores, mas também a necessidade de retomada sustentável do crescimento dos países cuja dívida era reestruturada. De outro lado, a Iniciativa HIPC criou critérios importantes para o surgimento de programas de per-

31. FMI e Banco Mundial, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Status of Implementation*, Washington, 2005, pp. 6-7.

32. Jubilee Research, *The Unbreakable Link: Debt Relief and the Millennium Development Goals*, Londres, New Economics Foundation, 2002.

33. G-8, *The Gleneagles Communiqué*, Gleneagles, 2005.

dão de dívidas cujo peso compromete significativamente a possibilidade de desenvolvimento de certos países.

Certamente, as estratégias de gerenciamento aqui apontadas não interromperam crônicos problemas de gestão da dívida pública da América Latina. No entanto, a proposta deste estudo foi apontar que é possível enfrentar a questão da ação coletiva, e assim incentivar o surgimento de uma consistente governança internacional do tema, a partir da concatenação de incentivos para o alívio da dívida. Se não é o único aspecto a ser considerado no desenho desse novo sistema, é um dos mais relevantes para que as reestruturações e alternativas de saída das crises da dívida não comprometam a autopreservação da economia, da situação social e das instituições políticas dos países que passam por elas. Indicou-se, aqui, que o alívio da dívida mostrou-se em diversos sentidos eficiente para o caso latino-americano sob dois aspectos: de uma lado, permitiu a rearticulação dos processos de crescimento e desenvolvimento de economias mais maduras e, de outro, criou condições para o cancelamento da dívida de países mais pobres que não tinham como pagar suas dívidas. As crises da América Latina da década de 1980 oferecem importante material de discussão para formas mais eficientes e equitativas de reestruturação internacional da dívida pública.

Microcréditos na América Latina

MARIA DA GLÓRIA FERRAZ DE ALMEIDA PRADO¹

Introdução

Os problemas econômicos e sociais enfrentados por populações dos países latino-americanos são, em vários aspectos, semelhantes. Apesar dos avanços desde o fim do século xx e início do xxi, e da conseqüente diminuição da pobreza no continente, é necessário evitar retrocessos nesse âmbito. O compartilhamento de experiências nacionais é relevante para que sejam aproveitadas no contexto regional.

Uma das questões mais comuns nos países da América Latina é a falta de confiança no contexto dos sistemas financeiros nacionais na concessão de crédito popular. A conseqüência direta dessa desconfiança acarreta a imposição de pesadas garantias bancárias à população que procura uma instituição financeira para a obtenção de crédito. Nessa situação se enquadram, por exemplo, as exigências de garantias desproporcionais ao valor do crédito pleiteado, como a comprovação de propriedade de bens de valores que extrapolam o valor do crédito pretendido. A conseqüência dessa lógica bancária é perversa. Além de evitar que cidadãos mais pobres tenham acesso ao crédito, atuando como uma política mantenedora das desigualdades sociais, o *modus operandi* do sistema financeiro pode desestimular o empreendedorismo, prejudicando a competitividade e, por extensão, todos os consumidores.

Nesse contexto, destaca-se a importância dos meios alternativos de concessão de crédito, entre os quais a política de microcréditos. Essa

1. Doutoranda do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP).

política tem se revelado uma das ferramentas efetivas para o empoderamento da população ao redor do mundo, na medida em que busca inverter a lógica bancária de manutenção do *statu quo*, contribuindo para que todos, sem distinção, façam jus à capitalização externa. Para tanto, os microcréditos passam a atuar como incentivos pontuais àqueles que não demandam mais do que o mínimo para financiar a própria vida profissional.

Destinado ao financiamento dos pequenos empresários, o microcrédito tem se mostrado como uma alternativa àqueles que necessitam de uma capitalização inicial de pequena monta para o início ou o incremento de sua atividade produtiva. Essa alternativa tem contribuído para alavancar as iniciativas empreendedoras da população, além de apoiar a distribuição de renda e a erradicação da pobreza em diversos países. Iniciativas privadas internacionais como o Kiwa ou o Grameen Bank são bons exemplos dessa alternativa e demonstram a importância da organização dos agentes privados na busca por soluções dos problemas sociais e econômicos de sua comunidade.

Diante desse cenário, este artigo dedica-se à análise do microcrédito como uma forma de democratização do crédito, enfatizando o papel dos arranjos privados e as parcerias público-privadas na implementação de políticas regionais na América Latina a esse respeito.

A lógica bancária e a necessidade de democratização do crédito: os microcréditos

No sistema financeiro tradicional, para que seja possível a contratação de empréstimo, ou mútuo bancário, o tomador do crédito se sujeita a determinadas obrigações. A começar, ficam às suas expensas os custos operacionais e os encargos bancários, ao que se soma a necessidade de dar garantia real do valor mutuado à instituição financeira. Quando essa sistemática é transplantada para o universo de tomadores de crédito de baixa renda, a lógica bancária aqui resumida torna-se prejudicial: em geral, sendo baixos os valores de empréstimo, a cobrança de elevadas taxas

de juros e a exigência de garantias reais acabam por impedir que os potenciais tomadores contratem, efetivamente, o empréstimo pretendido².

Com efeito, a ausência do fator confiança e a existência de assimetria de informações entre a instituição financeira e o tomador do crédito limitam a concessão de créditos e aumentam os custos de transação das operações de empréstimo, na medida em que, respectivamente, (i) muitos créditos deixam de ser concedidos por falta de informações adequadas e (ii) há a necessidade de implantação de sistemas de informações (de avaliação de risco e monitoramento de operações, por exemplo) que permitam identificar os potenciais tomadores de crédito com menor risco de inadimplência³.

Para contornar o problema da falta de confiança e da assimetria de informações, sem aumentar de maneira significativa os custos de transação com relação a monitoramento e análise de risco de inadimplência, as instituições financeiras passaram a exigir dos potenciais tomadores de empréstimo garantia de pagamento sob a forma de bens (garantias reais)⁴, o que pode onerar os potenciais tomadores de empréstimo de maneira a impedi-los de efetuar o próprio empréstimo.

A consequência disso é o fomento ao círculo vicioso que existe hoje no sistema financeiro tradicional: sem o mínimo que permita ao pequeno empreendedor garantir algum empréstimo, não se torna possível sequer a tentativa de melhorar de vida sob a forma de empreendimento próprio. Surgem, nessas circunstâncias, formas alternativas de concessão de crédito, entre as quais os microcréditos.

O microcrédito é entendido como um crédito especializado para determinado segmento da economia: o pequeno empreendimento e a microempresa. Portanto, está voltado para financiar negócios de pequeno

2. Rogério Nagamine Costanzi, “Microcrédito no Âmbito das Políticas Públicas de Trabalho e Renda”, *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, vol. 19, pp. 21-30, jun. 2002.
3. Maria Cristina Cacciamali, José Paulo Zeetano Chahad e Fábio Tatei, “Microfinanças e Políticas Públicas na América Latina”, *Cadernos Prolam/usp*, vol. 1, pp. 149-172, 2008. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_1_6.pdf. Acesso em: 10 jul. 2013.
4. *Idem*.

porte, capitaneados por pessoas de baixa renda⁵ que, de outra forma, não teriam condições financeiras de iniciar qualquer negócio próprio. Dessa maneira, as políticas do microcrédito visam permitir que “os excluídos do sistema financeiro tradicional”⁶ possam, também, empreender.

A política de microcrédito baseia-se no seguinte tripé:

- (i) *Ausência de garantias reais*: não havendo a exigência de garantias reais, a questão da mitigação do risco de inadimplência é solucionada por meio do *aval solidário*, que se refere à reunião de três a cinco pessoas com necessidades de crédito e que confiam umas nas outras para assumir a responsabilidade, mutuamente, pelos créditos tomados por todas;
- (ii) *Orientação e adequação do valor do crédito*: existência de um “agente de crédito”, que vai até os potenciais tomadores de empréstimo e efetua uma espécie de assistência financeira, prestando informações e orientações para que o valor mutuado seja efetivamente utilizado para o financiamento do empreendimento do tomador. Além disso, os valores dos empréstimos são pequenos e progressivamente crescentes (na medida em que o tomador empresta e paga pelo empréstimo), com prazos curtos para pagamento;
- (iii) *Diminuição dos custos de transação*: na medida em que existe proximidade entre o tomador de empréstimo e a instituição mutuante (por intermédio do agente de crédito), há menos burocracia e mais agilidade na disponibilização efetiva do crédito ao tomador⁷.

É necessário destacar que, a princípio, a política de microcrédito é um incentivo ao empreendimento. Algumas políticas buscaram ampliar a abrangência do microcrédito para atender e promover o consumo da população de baixa renda. Contudo, este artigo não se dedica a analisar a

5. Francisco Marcelo Barone *et al.*, *Introdução ao Microcrédito*, Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

6. *Idem, ibidem.*

7. *Idem, ibidem.*

política de microcrédito do ponto de vista do consumo, restringindo-se apenas a abordar essa política como oportunidade de produção e de renda.

Somente por meio de uma política de concessão de crédito que trate os desiguais na medida de suas desigualdades haverá um verdadeiro empoderamento de todos os cidadãos. Políticas como essa podem servir para apoiar o desenvolvimento regional na América Latina.

Os arranjos privados e as parcerias público-privadas para a concessão de microcréditos

Conforme Augusto de Franco, conselheiro e membro do comitê executivo do Programa Comunidade Solidária, uma das grandes polêmicas relacionadas ao tema da política dos microcréditos refere-se à tarefa do Estado de ofertar microcrédito por meio da concessão de crédito subsidiado⁸. Nesse sentido, seria possível – ou eficiente – exigir exclusivamente do Estado essa função? Ou diferentes instituições, como a sociedade civil e a iniciativa privada de forma geral, poderiam contribuir nessa tarefa?

No Chile, em 1992, foi instituído um programa que tinha por finalidade não apenas atender aos pequenos empresários, mas também incentivar bancos e outras organizações a criar linhas de atendimento nesse sentido, por meio de um sistema de subsídios públicos⁹. No Brasil, a participação estatal também teve papel decisivo para o acesso a microcréditos: durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo federal assumiu diretamente o papel de formulador de políticas públicas relacionadas à concessão de crédito produtivo (não para consumo) às populações de baixa renda¹⁰.

8. *Idem, ibidem.*

9. Maria Cristina Cacciamali, José Paulo Zeetano Chahad e Fábio Tatei, *op. cit.*, pp. 160-161.

10. Ariadne Scalfoni Rigo, Genauto C. de França Filho e Jeová Torres Silva Jr., “Políticas de Microcrédito no Brasil: uma Análise a Partir do Caso dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs)”, VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, São Paulo, maio 2012, p. 2. Disponível em: <http://tinyurl.com/od7dndr>. Acesso em: 10 jul. 2013.

Embora haja políticas públicas nacionais desenvolvidas na América Latina relacionadas à política de microcrédito, há potencial de incrementá-las a partir de iniciativas privadas, regionalmente orquestradas, cuja mobilização pode alcançar camadas da população ainda não atingidas pelos Estados isoladamente.

A participação de atores privados no fomento da justiça distributiva, inclusive de maneira regional, deriva da ideia de Estado circunscrito ao papel de garantidor da estabilidade macroeconômica e da livre concorrência¹¹. Não se trata, pois, de um modelo de Estado de bem-estar social (*welfare state*), cuja economia de mercado é fortemente regulada e baseada em um sistema de financiamento previdenciário e intergeracional. O modelo de Estado de que se trata aqui é o *workfare state*, que busca aumentar seu poder competitivo nos mercados de grande concorrência por meio da inovação tecnológica e que procura promover a “desjuridificação e desregulamentação”, enfatizando “a combinação de controles diretos com controles indiretos; a concessão de estímulos para a cooperação entre os diferentes agentes produtivos”¹².

Com a “desjuridificação e desregulamentação” não se defende a ideia de um Estado sem qualquer regulamentação – o que resultaria em ineficiência. O “Estado não provedor”, na verdade, corresponderia ao modelo estatal posterior à era keynesiana: estaria inserido no âmbito de um Estado neoliberal, em que há pluralismo jurídico decisório e regulamentar, que flexibiliza as fronteiras entre o público e o privado, entre o nacional e o internacional¹³. Trata-se de um Estado em que, entre os dois marcos regulatórios que permanecem detidos pelo Estado – o teto econômico, relacionado à regulação estatal do mercado financeiro e à concorrência, por exemplo, e o piso social, relacionado a políticas públicas que visem à garantia de uma assistência básica aos cidadãos –, haveria pleno espaço para a autorregulação das entidades privadas e, portanto, para o pluralismo jurídico.

11. José Eduardo Faria, *O Estado e o Direito Depois da Crise*, São Paulo, Saraiva, 2011.

12. *Idem*, p. 84.

13. *Idem*; Karl-Heinz Ladeur, “The Emergence of Global Administrative Law and Transnational Regulation”, *International Law and Justice Working Paper*, n. 1, 2011.

Com efeito, o Estado de que tratamos busca limitar o direito e diminuir seu alcance para promover um “vazio regulatório”, cenário que permitiria a auto-organização e autoestruturação da sociedade, de maneira a ensejar um ambiente de complexidade normativa e policentrismo jurídico, constituído por campos normativos semiautônomos¹⁴. Nesse cenário, a intervenção estatal pode ficar eficientemente restringida aos marcos regulatórios estatais, estabelecidos nos limites do vácuo deixado pela ausência ou insuficiência de regulação estatal, no intuito de permitir que os agentes privados se arranjam em estruturas e entidades autorregulatórias, a fim de preencher o vazio de desestatização¹⁵.

Esse ambiente institucional propicia o florescimento de arranjos privados, contribuindo para a consagração e promoção do “piso social” determinado pelo Estado. Dentro da gama de possibilidades de arranjos privados para a instrumentalização da concessão de microcréditos à população de baixa renda, destaca-se uma forma de organização popular e comunitária muito importante: os bancos comunitários de desenvolvimento (BCD)¹⁶.

Os BCD têm por objetivo a construção de redes locais de economia solidária por intermédio da articulação de cidadãos empreendedores em determinada localidade, que pode ser uma comunidade ou até mesmo um município¹⁷. Para tanto, a sociedade se organiza de maneira a fomentar as relações de confiança e proximidade preexistentes em cada comunidade para a promoção da economia solidária proposta pelos BCD, por meio da concessão de microcréditos.

Questões relativas à capitalização inicial dos BCD são importantes, uma vez que, para que se tornem efetivamente um meio de concessão de microcréditos, esses bancos devem ser financeiramente sustentáveis. Daí a importância de parcerias entre os BCD e iniciativas privadas (empresariais) ou públicas que possibilitem que os BCD locais alcancem escala operacio-

14. José Eduardo Faria, *op. cit.*

15. Luciana Pires Dias, *Regulação e Autorregulação no Mercado de Valores Mobiliários*, dissertação de mestrado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2005.

16. Ariadne Scalfoni Rigo, Genauto C. de França Filho e Jeová Torres Silva Jr., *op. cit.*

17. *Idem.*

dades de cada comunidade. Em outras palavras, são experiências pontuais e ajustadas às necessidades de cada local, mas que podem, isoladamente, ser parte de uma política regional única.

O que se propõe, portanto, é a construção de uma rede de BCD locais, espalhados pelos Estados latino-americanos, com projetos e valores de microcrédito condizentes com a realidade de cada país em que esses bancos forem implantados, mas que componham, em conjunto, uma única política regional na busca do empoderamento de todos os cidadãos da América Latina, com a mitigação da desigualdade social no continente.

Considerações finais

O índice de desenvolvimento humano dos países da América Latina ainda não se encontra no patamar ideal. O aspecto da renda é extremamente importante para a melhora desse indicador²³.

Neste artigo foi identificada uma das inúmeras possibilidades de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, isto é, por meio do fomento do empreendedorismo de maneira mais igualitária: a política de microcréditos. Considerando que essa política busca inverter a lógica tradicional de concessão de créditos bancários, ela permite o acesso ao crédito a uma parcela da população que, sem esse mecanismo, não teria tal oportunidade.

A ausência de uma política que efetivamente permita o financiamento da população de baixa renda e o impedimento do acesso inicial ao crédito acentuam a desigualdade na distribuição de renda, pois se concede financiamento apenas aos indivíduos que já possuem renda significativa.

A implementação de uma política regional no sentido de criação de bancos comunitários locais possibilitaria a integração dos países da América Latina. Na medida em que houver a reprodução, no âmbito regional, das experiências locais de concessão de crédito, será possível uma melhor distribuição de renda, o que, no futuro, poderá influenciar positivamente

23. Ranking IDH Global 2012, [s.l.], PNUD, 2012. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking%20IDH%20Global%202012.html>. Acesso em: 10 jul. 2013.

o desenvolvimento humano das sociedades latino-americanas. A preocupação política com a integração regional e com a superação da pobreza por parte dos países da América Latina é notável e a concessão de créditos pode ser uma maneira efetiva de a sociedade civil se organizar para suprir a necessidade da população empreendedora.

Além da criação de políticas públicas regionais, destaca-se a importância dos Estados na promoção de um piso social mínimo. De toda forma, é necessário reconhecer que muitas vezes as políticas desempenhadas pelo Estado são insuficientes e que, por consequência, se considera relevante a participação da sociedade civil e do setor privado de forma geral na função de contribuir para a efetiva implementação de uma política social como a de microcréditos.

* * * *

meio ambiente, água e energia

A água como fator de integração na América do Sul

PILAR CAROLINA VILLAR¹ • FERNANDA MELLO SANT'ANNA²

Introdução

A água é um elemento central para o desenvolvimento dos países e a imprescindibilidade dessa substância a torna um elemento chave nas políticas públicas e na política externa dos Estados. As organizações internacionais e a literatura científica apontam para a eminência de uma crise hídrica, que pode se agravar ainda mais se o fenômeno das mudanças climáticas se materializar³.

O risco de escassez de água e a deterioração das reservas hídricas podem se tornar fonte de conflitos, especialmente no caso das bacias hidrográficas e aquíferos compartilhados por dois ou mais países. Assim, a cooperação internacional se torna uma necessidade, seja para equacionar os conflitos que surgirem, para evitá-los ou para aprimorar a qualidade, o conhecimento e a gestão das águas.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo analisar o potencial de uso das bacias compartilhadas como fator de integração dos países da América do Sul. Este estudo é desenvolvido em quatro seções. Na primeira, examinam-se as bases para a cooperação por meio das águas compartilhadas na América do Sul. Esse exame é seguido pela análise de

1. Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (Procam-USP).
2. Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).
3. U. Lall, T. Heikkila, C. Brown e T. Siegfried, "Water in the 21st Century: Defining the Elements of Global Crises and Potential Solutions", *Journal of International Affairs*, vol. 61, n. 2, pp. 1-17, 2008.

três casos que ilustram a importância da cooperação regional sobre águas compartilhadas: a bacia Amazônica, a bacia do Prata e o aquífero Guarani.

As águas na América do Sul: construindo as bases para a cooperação

A América do Sul possui uma das maiores disponibilidades hídricas do planeta, concentrando os maiores sistemas hidrográficos mundiais, a bacia Amazônica e a bacia do Prata, além de grandes unidades aquíferas, como é o caso dos aquíferos Guarani e Amazonas. Nesse território existem 37 bacias e 29 aquíferos transfronteiriços, e todos os países sul-americanos compartilham pelo menos uma bacia transfronteiriça⁴.

Esse panorama aponta para a oportunidade que os países da América do Sul possuem de gerir essa riqueza de modo compartilhado e estratégico, estimulando ações de cooperação, de forma a promover a integração e a mitigar eventuais conflitos. Essa tarefa, no entanto, apresenta dificuldades, pois os múltiplos usos e as múltiplas percepções da água frequentemente contrastam modos diferenciados de apropriação, uso e significação dessa substância fundamental à vida, o que pode gerar conflitos internos ou externos.

No plano interno dos Estados, os conflitos repousam principalmente no caráter fundamental dessa substância frente à sua apropriação como insumo ou como depósito de externalidades do processo produtivo. A visão econômica da água ainda é prioritária para os países que seguem os modelos prescritos pelo Conselho Mundial da Água e pela Organização Mundial do Comércio⁵. Porém, vários movimentos sociais latino-americanos têm pressionado para que sejam incluídas questões como justiça social e a participação de grupos tradicionalmente excluídos no processo de gestão⁶. O reconhecimento do direito humano à água faz parte dessas

4. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), *Águas e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil*. Brasília, Governo Federal, 2013 (Série Estudos Estratégicos).
5. K. Conca, *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institutions Building*, Cambridge, MIT Press, 2006.
6. *Idem*.

lutas sociais e emerge como consequência dos processos de privatização das águas iniciado na década de 1990 em vários países latino-americanos e o respectivo aumento do preço da água. A pressão popular motivou o rompimento dos contratos de concessão de serviços de água firmados entre poder público e empresas internacionais⁷ e contribuiu para o reconhecimento internacional desse direito, por meio da aprovação da resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n. 64/292 de 2010⁸, intitulada “Direito Humano à Água e ao Saneamento”.

No plano externo, o desenvolvimento regional dos países da América do Sul pode intensificar os conflitos, visto que boa parte das bacias e dos aquíferos latino-americanos é compartilhada. O caso das plantas para produção de papel e celulose no rio Uruguai, entre Argentina e Uruguai, julgado em 2010 pela Corte Internacional de Justiça⁹; e as tensões entre Brasil e Bolívia diante da construção das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau na bacia do rio Madeira ilustram a capacidade da água de gerar conflitos entre os vizinhos¹⁰.

No caso das águas transfronteiriças, os Estados não têm como garantir o seu uso exclusivo e o impacto provocado por um Estado pode atingir os demais estados ribeirinhos¹¹. Contudo os conflitos que se expõem como “incompatibilidades ou contraposições de interesses, necessidades ou valores, não necessariamente implicam violência, direta ou estrutural” e podem se tornar uma “força motriz de mudança”, ensejando a cooperação entre os Estados¹². A cooperação pode ocorrer em diferentes níveis

7. W. C. Ribeiro, *Geografia Política da Água*. São Paulo, Annablume, 2008.

8. United Nations General Assembly, “Resolution 64/292. The Human Right to Water and Sanitation”, 3 ago. 2010. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 11 set. 2013.

9. International Court of Justice (ICJ), “Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Summary of the Judgment of 20 April 2010”. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15895.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

10. F. M. Sant’Anna, *Governança Multi-escalar dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Amazônia*, tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2013.

11. W. C. Ribeiro, *op. cit.*

12. R. Grasa, “Los Conflictos Verdes: Su Dimensión Interna e Internacional”, *Revista Ecología Política*, n. 8, p. 31, 1994.

ou de distintas formas, que vão desde a troca de informação, condução de estudos conjuntos, estabelecimento de fóruns multilaterais, assinatura de acordos internacionais e criação de organizações supranacionais dedicadas à gestão das águas¹³.

A cooperação nesse caso é um processo que pode compreender as seguintes etapas: (1) apoio verbal leve; (2) apoio verbal oficial; (3) acordos/apoio cultural ou científico; (4) acordos não militares, econômico, tecnológico ou industrial; (5) apoio militar, econômico ou estratégico; (6) tratado internacional sobre águas; (7) unificação de uma nação¹⁴. No caso das bacias abordadas por este artigo, os acordos científicos e os tratados internacionais foram os principais meios utilizados para estreitar as relações entre países e promover a gestão das águas.

Os países latino-americanos têm buscado construir diversas iniciativas para promover a cooperação em relação à gestão da água. A Conferência de Diretores Ibero-Americanos da Água (Codia), a Rede Latino Americana de Organismos de Bacia (Relob) e a Rede Interamerica de Recursos Hídricos (RIRH) são exemplos de iniciativas para promover o diálogo sobre o tema. A água também foi alvo de tratados internacionais seja como uma estratégia de desenvolvimento regional, delimitação de fronteiras, navegação ou pesca, ou, ainda, como alvo de estudos conjuntos para o aproveitamento dos recursos hídricos, com destaque ao seu potencial de geração de energia.

Tais tratados possuem formatos, características e particularidades próprias, como, por exemplo, os das bacias Amazônica e do Prata, que serão objeto deste estudo. A escolha desses casos se justifica, pois elas são as duas maiores bacias da América do Sul e estão entre as cinco maiores do mundo, e sua importância, em termos físicos e ecossistêmicos, extrapola a escala do subcontinente sul-americano e abrange áreas de grande relevância social e econômica, como provimento de energia hi-

13. J. Delli Priscoli e A. T. Wolf, *Managing and Transforming Water Conflicts*, Nova York, Cambridge University Press, 2009.

14. S. Yoffe, A. T. Wolf, M. Giordano, "Conflict and Cooperation over International Freshwater Resources: Indicators of Basins at Risk", *Journal of the American Water Resources Association*, vol. 39, n. 5, p. 1112, 2003.

drelétrica, navegação comercial e abastecimento industrial e doméstico. Além disso, os usos dessas águas causaram degradação em certos pontos, contribuindo para o desenrolar de tensões e conflitos socioambientais, o que requer uma gestão conjunta das bacias por parte dos países que as compartilham.

A bacia Amazônica: em busca de uma estratégia conjunta

A bacia Amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo, com mais de 7 milhões de km²; o rio Amazonas, com 7062 km de extensão é, portanto, o rio de maior comprimento, além de ser o mais caudaloso, mais largo e mais profundo¹⁵. A bacia hidrográfica do rio Amazonas é compartilhada por sete países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela), enquanto o domínio morfoclimático amazônico é compartilhado por oito países e um território ultramarino francês (Suriname e Guiana Francesa)¹⁶.

A cooperação regional entre os oito países amazônicos sul-americanos foi inaugurada com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, que entrou em vigor em 1980. O TCA tem como objetivo principal desenvolver a região em harmonia com a preservação ambiental, garantindo a soberania dos países sobre seus territórios amazônicos.

O aprofundamento dessa cooperação ocorreu em 1998, com a assinatura de um protocolo de emenda que criou a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)¹⁷ e entrou em vigor em 2002. Concebido como um acordo-quadro, amplo e com princípios gerais para depois ser complementado por acordos bilaterais, o TCA possui flexibilidade para

15. Zaniel I. Novoa Goicochea, *El origen del rio Amazonas*, Lima, Sociedad Geográfica de Lima/ PUCP, 2010.

16. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), *La OTCA y los desafíos de la Amazonia*, Brasília, Organización del Tratado de Cooperación Amazonica/Secretaria Permanente, 2004 (CD-ROM).

17. F. M. Sant'Anna, *Cooperação Internacional e Gestão Transfronteiriça da Água na Amazônia*, dissertação de mestrado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), *op. cit.*

se ajustar às necessidades da região¹⁸. Em seus 28 artigos, o TCA trata de diversos temas como território e recursos naturais; recursos hídricos, transportes e comunicação; pesquisa e equilíbrio ecológico; saúde; recursos humanos e naturais: ação conjunta e ação isolada; comércio e varejo; turismo e conservação de riquezas etnológicas e arqueológicas.

Apesar de o enfoque do tratado não ser apenas os recursos hídricos, a OTCA incluiu o tema em sua agenda com destaque à realização do “Projeto de Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços da Bacia do Rio Amazonas considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas”¹⁹, também conhecido como Projeto GEF Amazonas, que foi elaborado pela OTCA em parceria com o Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e financiado pelo Global Environment Facility (GEF)²⁰.

Ele possui quatro componentes: i) entendendo a sociedade amazônica; ii) compreendendo a base dos recursos naturais da bacia Amazônica; iii) respostas estratégicas; e, iv) gestão do projeto. Esses componentes são compostos de subprojetos, e, entre eles, destacam-se aqueles centrados na pesquisa científica sobre a bacia, visando aumentar o conhecimento que permitirá melhorar a sua gestão e seus projetos pilotos. Na primeira etapa, entre 2005 e 2007, os relatórios técnicos e os relatórios nacionais sobre a visão da bacia Amazônica agregaram importantes informações, subsidiando o conhecimento para a tomada de decisões e gestão dos recursos hídricos amazônicos pelos países envolvidos.

18. C. Gafner-Rojas, “El Nuevo Reto de la Cooperación Internacional en el Marco de la Cuenca del Río Amazonas: la Gestión Integrada”, em O. A. N. Dario e M. P. Garcia (orgs.), *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: la Propiedad del Agua, Estado en Iberoamérica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, tomo II.
19. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), *Projeto de Gerenciamento Integrado e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços na Bacia do Rio Amazonas Considerando a Variabilidade e as Mudanças Climáticas*. Disponível em: <http://www.otca.org.br/gefam/index.php?page=HomePage&cat=34>. Acesso em: 23 jul. 2007.
20. Global Environment Facility (GEF), *Integrated and Sustainable Management of Transboundary Water Resources in the Amazon River Basin Considering Climate Variability and Climate Change Project*, 2009. Disponível em: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/repository/Regional_05-20-09_GEFID_2364_Regional_Integrated_Sust_Mgt_Amazon.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

Os principais desafios para a gestão da bacia e para execução do projeto são as assimetrias entre os marcos jurídicos e entre as instituições dos países, bem como a fragmentação setorial da gestão das águas²¹. A realização do Projeto OTCA/GEF pode contribuir para fomentar a pesquisa e a articulação entre as instituições nacionais de gestão dos recursos hídricos, diante da extensa troca de informações entre os países. A troca de informações costuma ser o primeiro passo da cooperação, por isso, a transparência desse processo é fundamental para estabelecer confiança e relações duradouras de cooperação entre os países, contribuindo para evitar conflitos²².

Outro assunto sensível sobre o compartilhamento dos recursos hídricos da bacia Amazônica diz respeito à navegação fluvial, o principal meio de transporte na Amazônia e em várias áreas que só podem ser acessadas pelos rios. O transporte fluvial foi objeto de várias iniciativas de cooperação bilateral e multilateral na bacia. No âmbito da navegação comercial, em 2005, na reunião de ministros de Relações Exteriores da OTCA, decidiu-se que era preciso formular o projeto Regulamento Geral de Navegação Comercial nos Rios Amazônicos e foi criado um grupo de trabalho em 2010²³.

Os governos nacionais dos países amazônicos também têm buscado melhorar as condições de navegação na Amazônia, promovendo obras de infraestrutura para garantir maior integração física dos territórios e melhorar a capacidade de navegabilidade dos rios²⁴. Nesse sentido, tem-se a Iniciativa para a Integração Regional da Infraestrutura Sul-americana (IIRSA), que conta com projetos de hidrovias na bacia Amazônica, como o corredor Manta-Manaus que liga os rios Napo, Solimões e Amazonas e os

21. A. L. Regenass, “The Sustainable Development Paradigm Shift: Financing a Long Term Vision in the Amazon River Basin”, *Environmental Diplomacy*, jan. 2008, n. 7. Disponível em: <http://scenam.org/pdf/4.%20Amazon%20Paradox.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.
22. J. Delli Priscoli e A. T. Wolf, *op. cit.*
23. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), “Resolução n. 8 da x Reunião de Ministros de Relações Exteriores da OTCA”, 2010. Disponível em: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/res_ministros/8_Res_X_MRE_NavegacionComercial_port.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.
24. C. Dominguez, “Importância dos Rios no Sistema de Transporte da Amazônia”, em Luis E. Aragón e Miguel Clüsener-Godt (orgs.), *Problemática do Uso Local e Global da Água na Amazônia*, Belém, Naea, 2003.

rios Putumayo, Iça, Solimões e Amazonas. No eixo Peru-Brasil-Bolívia há também o projeto da hidrovía Madeira-Mamoré-Beni-Madre de Dios²⁵.

O aproveitamento hidrelétrico também foi estimulado, a exemplo dos projetos do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, da IIRSA, que incluem as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira, em território brasileiro, e a construção da usina hidrelétrica binacional Guajará-Mirim, na fronteira entre Bolívia e Brasil, e da usina boliviana de Cachuela Esperanza.

Os projetos de infraestrutura física, como as hidrelétricas e as hidrovias, têm enfrentado resistências na sociedade civil dos países amazônicos devido aos impactos socioambientais. A mobilização social e o grau de participação no gerenciamento dos recursos hídricos amazônicos variam em cada país. A existência de iniciativas locais transnacionais em sub-bacias da bacia Amazônica mostra que essa mobilização pode ter efeitos positivos e incentivar a integração fronteiriça, como é o caso da bacia do rio Acre, na tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru²⁶.

A partir da Iniciativa MAP, cuja sigla representa os departamentos e estado de Madre de Dios (Peru), Acre (Brasil) e Pando (Bolívia), composta por representantes dos governos municipais e estaduais, professores de universidade locais, representantes de organizações da sociedade civil e organizações não governamentais dos três países, surgiu a iniciativa de uma gestão transnacional da bacia transfronteiriça do rio Acre por meio de um grupo de trabalho denominado Mini-MAP Bacias. Essa iniciativa conseguiu mobilizar instituições nacionais e, no Brasil, estimulou a criação do Grupo de Trabalho do rio Acre, em 2006, junto à Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT) do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Esse grupo funcionou até 2010 e suas principais propostas foram:

a) envio de moção ao CNRH para mobilizar os atores pertinentes a assinarem acordo trilateral para a gestão integrada da bacia hidrográfica do rio Acre (anexo I); b) negociação e assinatura de acordo bilateral nos moldes da proposta apresentada no

25. Ver <http://www.iirsa.org>. Acesso em: 11 set. 2013.

26. F. M. Sant'Anna, *op. cit.*, 2009, 2013.

anexo II; c) após a assinatura do acordo, realização de seminário trinacional para a mobilização dos atores nacionais e locais para a implantação do acordo assinado²⁷.

Essa iniciativa demonstra a importância da participação dos atores sociais para a construção do processo de governança dos recursos hídricos transfronteiriços. Evidencia também como esses recursos podem estimular a cooperação não apenas na escala internacional como também no âmbito da integração fronteiriça. No entanto, as iniciativas e os atores locais não estão inseridos nos arranjos cooperativos da OTCA e da IIRSA, o que dificulta a inclusão de suas demandas nestes processos e contribui para a oposição social a alguns desses projetos²⁸.

A bacia Amazônica foi objeto de diversas iniciativas de cooperação para a utilização e para o gerenciamento de seus recursos hídricos transfronteiriços. Essa gestão, contudo, é muito complexa, exigindo a ampliação do leque de temas abordados pela cooperação internacional e a inclusão dos atores sociais locais, com suas demandas. Esses desafios também se verificam na bacia do Prata e no aquífero Guarani, que são apresentados a seguir.

A bacia do Prata: a construção da cooperação

A bacia hidrográfica do rio da Prata estende-se por cinco países (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai), ocupando uma área de aproximadamente 3 100 000 km². Trata-se do quarto maior sistema fluvial mundial, podendo ser subdividido em três unidades hidrográficas formadas pelos rios Paraguai, Paraná e Uruguai²⁹.

Essa região foi palco de vários conflitos, mas também de diversas iniciativas de cooperação. A assinatura do Tratado da Bacia do Prata, em 1968, foi precedida por duas declarações conjuntas dos chanceleres dos países

27. C. H. S. Sampaio, *Relatório do Grupo de Trabalho do Rio Acre*, Rio Branco, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, 2010.

28. F. M. Sant'Anna, *op. cit.*, 2013.

29. C. G. Caubet, *As Grandes Manobras de Itaipu: Energia, Diplomacia e Direito na Bacia do Prata*, São Paulo, Acadêmica, 1991.

da bacia do Prata: a de Buenos Aires (1967) e a de Santa Cruz (1968), que abriram caminhos para a cooperação³⁰.

O Tratado da Bacia do Prata tem como objetivo “[...] promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”³¹. A cooperação almejada pelos países abarca os seguintes temas: navegação, uso racional e equitativo dos recursos hídricos, preservação da fauna e flora; desenvolvimento da infraestrutura de transportes, elétrica e telecomunicações; desenvolvimento regional; cooperação para educação e saúde; desenvolvimento de projetos de interesse comum, e aprofundar o conhecimento da bacia³².

Para construir esse processo o tratado estabeleceu o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (Cicplata) que é o “órgão permanente da Bacia, encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata”³³, e posteriormente foi criado o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) para atuar como o órgão financeiro e custear a realização de ações com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da bacia do Prata³⁴.

O Cicplata e o Fonplata têm contribuído para incentivar a cooperação por meio do desenvolvimento de obras de infraestrutura e projetos de pesquisa nos países ribeirinhos. Desde 2001, o Cicplata se envolveu na viabilização do Programa para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata, Considerando os Efeitos Decorrentes da Variabilidade e Mudança do Clima (Programa Marco), financiado pelo GEF, tendo como

30. *Idem*.

31. Decreto n. 67084, 19 ago. 1970. Promulga o Tratado da Bacia do Prata. Disponível em: https://www.dpc.mar.mil.br/sta/depto_traquav/hidrovia/TratBcPrata.pdf. Acesso em: 11 set. 2013. Ver art. 1º, *caput*.

32. *Idem*, art. 1º.

33. *Idem*, art. 3º.

34. Decreto n. 78 620, 25 out. 1976. Promulga o Convênio Constitutivo do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-fundo-financeiro-para-o-desenvolvimento-da-bacia-do-prata>. Acesso em: 11 set. 2013.

agência de implementação o PNUMA e o apoio técnico e administrativo da OEA. Esse projeto busca construir uma visão comum da bacia frente aos desafios da variabilidade climática³⁵.

O Tratado da Bacia do Prata se desdobrou em outros tratados, como: o Tratado de Itaipu (1973), firmado entre Brasil e Paraguai para a construção da hidrelétrica de Itaipu; o Tratado de Yacyretá (1973) firmado entre Argentina e Paraguai, para a construção de Yacyretá; e o Acordo Tripartite de Cooperação Técnica e Operacional entre Itaipu e Corpus (1979), firmado entre Argentina, Brasil e Paraguai, que pôs fim aos conflitos entre os países e abriu as portas para uma nova relação entre eles³⁶. Tem-se ainda o Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu afluente o Rio Pepiri-Guaçu de 1980, firmado entre Argentina e Brasil³⁷. Deve-se frisar, que em 2000 esse projeto foi retomado por meio de estudos para a implantação do complexo hidrelétrico de Garabi e Panambi, no rio Uruguai.

Além da produção de energia, o desenvolvimento da navegação também se encontra na base do processo de cooperação na bacia do Prata. A Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP), com uma extensão de 3 442 km, contribui para o transporte e se firma como um importante eixo de integração entre os países da bacia, cujas extremidades são os portos de Cárceres, no Mato Grosso, e Nova Palmira, no Uruguai. O avanço desse projeto ocorre desde a década de 1980, por meio da criação do Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH). Em 1991, o projeto foi incorporado ao Sistema da Bacia do Prata, e, em junho de 1992, foi assinado o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná, incluído entre as prioridades da IIRSA³⁸.

35. Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (Cicplata), *Programa para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata, Considerando os Efeitos Decorrentes da Variabilidade e Mudança do Clima*, 2011. Disponível em: http://www.cicplata.org/documents/08122011/Cuenca_Portugues.pdf?s=eb565ab7312563beca3e869845dc7c78. Acesso em: 11 set. 2012.

36. C. G. Caubet, *op. cit.*

37. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), *op. cit.*

38. F. A. Queiroz, *Hidropolítica e Segurança: As Bacias Platina e Amazônica em Perspectiva Comparada*, Brasília, Funag, 2012.

A energia e a navegação são os temas considerados prioritários pelos países da bacia do Prata, contudo a implementação dos novos projetos será muito mais complexa e terá de levar em conta os aspectos ambientais e sociais envolvidos. Os países da bacia do Prata têm regimes democráticos, a legislação ambiental foi fortalecida, e existem diversos movimentos sociais que deverão ser ouvidos. Nesse contexto, o conhecimento sobre a bacia e os impactos decorrentes dos usos ganha destaque, assim como a inclusão dos múltiplos atores no debate sobre as estratégias de gestão, os riscos, os impactos e as medidas compensatórias.

As experiências da bacia do Prata e da bacia Amazônica demonstram a importância do conhecimento para o processo de tomada de decisão dos Estados em aprofundar e nortear o processo de cooperação. O caso do Aquífero Guarani também corrobora essa afirmação.

O aquífero Guarani: cooperação técnica e diplomacia preventiva

O Sistema Aquífero Guarani (SAG) é um aquífero transfronteiriço que ocupa uma área de aproximadamente 1 100 000 km² e se estende por quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai³⁹. Em agosto de 2010, com base no Tratado da Bacia do Prata, os países assinaram o Acordo sobre o Sistema Aquífero Guarani e instituíram uma comissão para esse aquífero⁴⁰. Trata-se de um novo precedente de cooperação, pois pela primeira vez se assinou um acordo para as águas subterrâneas na América do Sul⁴¹. Embora o tratado ainda não esteja em vigor, essa iniciativa pode inspirar outros países a incluírem os aquíferos transfronteiriços nas ações de cooperação internacional.

39. Organization American States (OAS), *Strategic Action Program for Guarani Aquifer*, 2009. Disponível em: <http://iwlearn.net/iw-projects/974/reports/strategic-action-program/view>. Acesso em: 11 set. 2013.

40. Ministério das Relações Exteriores (MRE), *Acordo sobre o Aquífero Guarani*, 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/acordo-sobre-o-aquifero-guarani>. Acesso em: 11 set. 2013.

41. P. C. Villar e W. C. Ribeiro, "The Agreement on the Guarani Aquifer: A New Paradigm for Transboundary Groundwater Management?", *Water International*, vol. 36, n. 5, pp. 646-660, 2011.

A assinatura desse acordo só se tornou possível quando os países tiveram acesso a uma base técnica que esclarecesse o funcionamento do aquífero e sua real situação frente aos impactos. É fruto, portanto, de um processo de cooperação iniciado na década de 1990, por meio de universidades latino-americanas, que progrediu de forma a incluir outros atores, como organizações internacionais e Estados⁴².

A aliança entre comunidade epistêmica, organizações internacionais e Estados permitiu a execução do Projeto Proteção Ambiental e Gerenciamento Sustentável Integrado do Sistema Aquífero Guarani (também conhecido como Projeto Sistema Aquífero Guarani, PSAG). Esse projeto, encerrado em janeiro de 2009, foi formalmente instituído em março de 2003 pelos países do aquífero e contou com o apoio de várias organizações, com destaque para o Banco Mundial, a OEA, o GEF e a Agência Internacional de Energia Atômica. No ano de seu lançamento, ele foi incluído entre os casos de estudo do Projeto International Shared Aquifer Resource Management (Isarm Américas)⁴³.

Seu objetivo era promover a gestão integrada e o uso sustentável do Aquífero Guarani por meio da elaboração de um quadro institucional e técnico conjunto⁴⁴. Para atingir esse propósito, foram estabelecidos componentes de atuação que buscavam construir uma base de conhecimento comum, amparar uma gestão conjunta, fortalecer a participação dos atores, desenvolver a gestão regional para as águas subterrâneas e avaliar o potencial geotermal do aquífero⁴⁵.

Para enfatizar a questão da gestão local, o projeto definiu quatro áreas pilotos nos países envolvidos: Concórdia (Argentina)/Salto (Uruguai); Rivera (Uruguai)/Santana do Livramento (Brasil); Itapúa (Paraguai); Ribeirão Preto (Brasil). A escolha desses municípios se justificou por serem avaliados como zonas críticas, com conflitos causados devido às características intrínsecas do aquífero e às formas de uso do solo ou aproveitamento

42. P. C. Villar, *A Busca pela Governança dos Aquíferos Transfronteiriços e o Caso do Aquífero Guarani*, tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.

43. *Idem*.

44. Organization American States (OAS), *op. cit.*

45. *Idem*.

de suas águas⁴⁶. Esse projeto conclui que os fluxos do aquífero eram compartimentados, portanto, o risco de conflito transfronteiriço era restrito às áreas de fronteira e que as zonas de recarga eram as mais vulneráveis. Salvas situações pontuais, o aquífero era pouco explorado⁴⁷. Frente a essas conclusões, os países se sentiram confortáveis para assinar um tratado.

A importância conferida às águas subterrâneas por esses projetos incentivou sua inserção nas políticas públicas internas dos Estados, tornou-as objeto de estudos de outras áreas científicas além da engenharia e da geologia e alertou a população sobre a sua existência. Os Estados perceberam a necessidade de melhorar a gestão das águas e investir na pesquisa e no monitoramento das águas subterrâneas. No caso do Paraguai e do Uruguai, o debate estimulou esses países a rever seus marcos jurídicos sobre águas⁴⁸.

Com isso, pode-se enfatizar que, apesar da importância estratégica dos aquíferos, ainda faltam informações sobre eles, e os Estados latino-americanos enfrentam dificuldades para incluí-los na gestão das águas. Nesse sentido, a cooperação internacional pode contribuir com a coleta de informações e, ademais, com a gestão conjunta dessas reservas hídricas⁴⁹.

Considerações finais

Desde o século passado, os Estados latino-americanos têm buscado construir arranjos conjuntos para a regulação dos usos das águas compartilhadas, com destaque aos temas energia e navegação. Diante de um cenário de crise hídrica, valorização da temática ambiental e maior organização social, a complexidade da gestão das águas cresce a cada dia, e os Estados serão obrigados a incluir novos temas e a criar espaços de participação para os diferentes atores como forma de facilitar a implementação dos acordos construídos no âmbito das relações internacionais.

46. *Idem.*

47. *Idem.*

48. *Idem.*

49. P. C. Villar, *op. cit.*

O conhecimento sobre as águas transfronteiriças na América do Sul ainda é insuficiente, seja sobre a bacia Amazônica ou sobre os aquíferos transfronteiriços, como o aquífero Guarani. No caso das águas subterrâneas, as informações são mínimas. Nesse contexto, a cooperação entre os países, incluindo o envolvimento de universidades e outras entidades na América do Sul, por meio de projetos conjuntos é fundamental.

Embora a cooperação entre os Estados que compartilham as bacias e os aquíferos apresentados tenham se convertido em tratados internacionais, não significa que o processo de negociação seja isento de conflitos nem que os tratados resultantes não enfrentam limitações ou dificuldades práticas. Contudo, essas iniciativas simbolizam um processo de aproximação dos países que elegeram o diálogo e a ação cooperativa para os problemas resultantes do compartilhamento das águas. Ainda é preciso avançar mais nesse processo rumo a uma gestão compartilhada e que inclua todos os atores envolvidos. A gestão dos recursos hídricos deve ser muito mais ampla do que os temas que têm fomentado a cooperação na bacia Amazônica e do Prata e incluir as demandas sociais das populações residentes nas áreas das bacias, buscando melhorar suas condições de vida. Assim, a cooperação poderá transcender o seu aspecto governamental para incluir os cidadãos de seus países em um processo democrático de governança das águas.

No caso da bacia do Prata, destaca-se o contexto cooperativo atual resultante de um processo de anos de negociações em um quadro de tensões e conflitos entre os países da região, em especial, entre Brasil e Argentina. Os recursos hídricos deixaram de ser fonte de conflito e disputa e passaram a ser objeto de cooperação. Apesar da ausência de grandes conflitos, os países do entorno têm mostrado nos últimos anos esforços significativos para construir a gestão da bacia Amazônica. O mesmo ocorreu com o aquífero Guarani, quando os países se adiantaram à ocorrência de conflitos e, por meio de uma diplomacia preventiva, assinaram um acordo de cooperação. Os tratados de cooperação discutidos neste trabalho foram os acordos possíveis de serem realizados diante do contexto de cada bacia hidrográfica e aquífero. Existem pontos que ainda precisam ser revistos se o objetivo for solucionar os conflitos pelos recursos hídricos compartilhados. A contaminação transfronteiriça é um tema que precisa ser mais bem

tratado, pois tem o potencial para gerar conflitos, assim como o aproveitamento hidrelétrico na bacia Amazônica, visto que os impactos ambientais e sociais são significativos. Outro ponto que merece uma atenção maior nas futuras análises é a inclusão dos atores das diversas escalas envolvidos na gestão desses recursos nos processos de cooperação regional.

O potencial da água vai além da energia e da navegação. Os países precisam encontrar formas de aproveitar o seu potencial ambiental e de biodiversidade como meio para fomentar pesquisas e tecnologias inovadoras que sejam compatíveis com a exuberância e vulnerabilidade dos ecossistemas presentes nas principais bacias da América do Sul.

A regulação dos intercâmbios internacionais de energia elétrica do Brasil com países do Mercosul

LARISSA ARAUJO RODRIGUES¹

Introdução

A capacidade de utilização dos recursos e forças naturais tem andado em estreita relação com o desenvolvimento das sociedades. O modo como o homem pode se apropriar da energia da natureza define seu estilo de vida, e por isso a energia está tão vinculada ao desenvolvimento.

Dessa forma, inúmeras e diversas relações – entre Estados, empresas, indivíduos – são estabelecidas em torno do atendimento de necessidades energéticas para manter ou aprimorar o padrão socioeconômico vigente.

Uma das formas dessas relações pode ser vista no processo de integração energética entre os países do Mercosul, que buscam, por meio de acordos de cooperação, otimizar a utilização dos recursos energéticos da região diante de suas demandas.

Esse tipo de cooperação pode trazer benefícios, já que os países da região possuem complementaridades entre os seus sistemas de geração e consumo de energia, devido aos seus distintos regimes hidrológicos, condições bioclimáticas e disponibilidade de recursos².

Ao explorar essas complementaridades, os países podem atender a uma mesma demanda com custos inferiores aos encontrados nos sistemas nacionais, por meio da energia não utilizada no país vizinho, e aumentar

1. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP), bolsista do CNPq.
2. S. Arango, I. Dyrner e E. R. Larsen, “Lessons from Deregulation: Understanding Electricity Markets in South America”, *Utilities Policy*, vol. 14, p. 204, set. 2006; A. D. Oliveira, “South Cone Energy Integration: A Look from Brazil”, *International Journal of Energy Sector Management*, vol. 1, n. 2, p. 134, 2007.

a geração de energia fazendo uso mais efetivo da capacidade de geração já instalada na região, expandindo a oferta também com custos inferiores, poupando combustíveis, investimentos e possibilitando um preço mais competitivo à energia³.

Na região dos países que conformam o Mercosul, os intercâmbios internacionais de energia elétrica iniciaram ainda na década de 1970, por meio da interligação de Acaray, entre Brasil e Paraguai, e se expandiram no fim da década de 1990 e meados da década de 2000, com a inauguração das interligações do Brasil com a Argentina e com o Uruguai.

Apesar dessas conexões, os intercâmbios de energia elétrica entre os países do Mercosul não ocorrem continuamente e não há indicações de que ganhem expressividade, pelo menos a médio prazo. Embora a integração energética proporcione benefícios às nações envolvidas, especialmente em um cenário em que a demanda por energia é crescente, os intercâmbios demonstram não ocorrer em grande escala na região.

Alguns estudos indicam que a questão regulatória é um dos principais entraves para o avanço desse processo de integração⁴.

Com o propósito de contribuir para o entendimento dos entraves à integração energética entre esses países e na proposição de medidas no sentido de superar os obstáculos existentes, o presente artigo dedica-se à análise do arcabouço regulatório brasileiro para os intercâmbios de energia elétrica, que ocorrem por meio de interligações não associadas às centrais binacionais de geração (ou seja, exclui-se Itaipu, que possui regulamento próprio), com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai – países membros do Mercosul. A Venezuela não foi incluída na análise, pois ainda está em processo de adesão como membro pleno no bloco. O país possui uma in-

3. A. Behrens, “Regional Energy Trade: Its Role in South America”, *Energy Policy*, vol. 18, pp. 175-178, mar. 1990; Corporación Andina de Fomento (CAF), “Oficina de Políticas Públicas y Competitividad”, *Caminos para el Futuro: Gestión de la Infraestructura en América Latina*, Caracas, CAF, 2009. Disponível em: http://www.caf.com/media/3076/Cap0_RED2009.pdf. Acesso em: 11 set. 2013; H. J. Chipp *et al.*, “Perspectiva da Integração Eletroenergética do Cone Sul: Uma Alternativa de Evolução Gradual”, *Revista de Cier*, vol. 54, p. 9, 2010; A. D. Oliveira, *op. cit.*, p. 134.
4. S. Arango, I. Dynner e E. R. Larsen, *op. cit.*, p. 206; A. Behrens, *op. cit.*, pp. 176-178; H. J. Chipp *et al.*, *op. cit.*, pp. 3-9; A. D. Oliveira, *op. cit.*, pp. 134-136.

terligação com o Brasil, que leva eletricidade até a cidade de Boa Vista, no entanto, ela não está conectada ao Sistema Interligado Nacional brasileiro, fazendo parte de um sistema isolado.

A análise baseou-se em uma pesquisa documental e foi dividida em três períodos: (1) década de 1990, quando surgiram definições sobre os intercâmbios na legislação nacional; (2) período entre 2000 e 2003, quando os intercâmbios se intensificaram; e (3) o período entre 2004 e 2013, quando o Brasil se tornou exportador de energia elétrica para a Argentina e o Uruguai.

Por fim, o artigo apresenta que no arcabouço regulatório brasileiro para o setor elétrico pouco é definido com relação aos intercâmbios internacionais. Isso representa um entrave para que esses intercâmbios se intensifiquem, pois não se criam incentivos e tampouco diretrizes básicas para seu planejamento futuro.

Década de 1990: surgimento do marco regulatório brasileiro para os intercâmbios internacionais

Até a década de 1990 já haviam sido firmados diversos acordos entre o Brasil e os demais países do Mercosul sobre os intercâmbios de energia elétrica. Também já haviam sido inauguradas duas interligações com o Paraguai: Acaray, em 1973, e Ponta Porã-Pedro Caballero, em 1980; e uma com a Argentina, entre Uruguaiana e Paso de los Libres, em 1994. No entanto, não havia definições acerca dos intercâmbios na legislação brasileira.

Foi na década de 1990, período em que o setor elétrico brasileiro passou por uma grande reestruturação no sentido de liberalizar suas atividades, que as novas leis promulgadas alterando o funcionamento do setor passaram a fazer referência aos intercâmbios internacionais de energia elétrica.

Em 1997, foi instituída a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), após promulgação da lei n. 9 427 de 1996⁵, que passou a ser responsável

5. Lei n. 9 427, 26 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

por autorizar os intercâmbios de energia elétrica e as obras de infraestrutura necessárias para as interligações.

Nos anos que se seguiram, diversas resoluções foram publicadas pela Aneel, definindo as regras sobre os intercâmbios, o que passou a ser uma nova característica do marco regulatório para os intercâmbios de energia elétrica.

Exemplo disso são as resoluções de 1998 que autorizaram a Companhia de Interconexión Energética (Cien) a realizar importações de energia elétrica da Argentina e a construir a interligação para comercializar a energia no Brasil, o que culminaria, no ano 2000, na inauguração da segunda interligação do Brasil com a Argentina, o primeiro trecho da interligação de Garabí⁶.

Em 1998, foi promulgada no país a lei n. 9648, que, dentre outras coisas, definiu o caráter competitivo das operações de exportação e importação de energia elétrica e o livre acesso dos agentes aos sistemas de transmissão e distribuição⁷.

As operações de importação e exportação de energia elétrica, ainda que realizadas em bases livres, também foram reguladas. No mesmo sentido, foram definidas as regras para a construção da infraestrutura de transporte, que passaram a depender de autorização da Aneel⁸.

O mesmo marco legal criou o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), com o propósito de operar o despacho de cargas no sistema interligado do país. Entre suas atribuições estava a supervisão e o controle da operação das interligações internacionais⁹.

Poucos anos depois, o marco regulatório do setor elétrico sofreria mudanças, assim como os fluxos de energia elétrica nos intercâmbios internacionais.

6. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução n. 129, 29 abr. 1998. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res1998129.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 130, 29 abr. 1998. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res1998130.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 259, 12 ago. 1998. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res1998259.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

7. Lei n. 9648, 27 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19648cons.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

8. *Idem*.

9. *Idem*.

Período entre os anos 2000 e 2003: aumento no fluxo dos intercâmbios

No início dos anos 2000, o setor elétrico brasileiro enfrentou uma grave crise de abastecimento, conhecida como a crise do “apagão”, a qual levou o país ao racionamento de energia elétrica.

Com a inauguração de uma nova interligação com a Argentina (Garabi trecho I, em 2000, e Garabi trecho II, em 2002) e de uma interligação com o Uruguai (Rivera, em 2001), e em função da crise interna de desabastecimento, os fluxos de importação de energia elétrica proveniente desses dois países foram expressivos.

Inicialmente, a Aneel autorizou a importação de energia elétrica do Uruguai e a construção da interligação, que, em território brasileiro, ficou a cargo da empresa Eletrosul, subsidiária da Eletrobras¹⁰. A interligação foi inaugurada em 2001.

A Aneel também publicou novas autorizações relativas à importação da Argentina, por meio do trecho Garabi I, operado pela Cien¹¹. Ademais, editou instrumentos relativos à construção do segundo trecho da interligação (Garabi II), que entrou em operação em 2002¹².

Em 2001, apesar de o Brasil estar enfrentando o desabastecimento elétrico, as importações da Argentina e do Uruguai, que haviam iniciado há pouco tempo, já passaram a dar sinais de esgotamento, pois esses países também começaram a enfrentar riscos de escassez.

Na direção contrária do que havia sido idealizado para essas interligações, ou seja, utilizá-las para a importação de energia elétrica, passaram a ser usadas para exportar energia elétrica brasileira, disponível no sul do país, para esses mercados.

10. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução n. 153, 23 maio 2000. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/RES2000153.PDF>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 43, 1º fev. 2001. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2001043.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

11. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução n. 117, 18 mar. 2002. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2002117.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

12. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Despacho n. 448, 13 out. 2000. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/DSP2000448.PDF>. Acesso em: 11 set. 2013.

Com efeito, diversos instrumentos da Aneel foram publicados autorizando também a exportação para a Argentina e para o Uruguai, em caráter temporário, emergencial e interruptível, ou seja, sempre que as exportações não interferissem no abastecimento brasileiro, podendo ser interrompidas quando fosse detectado esse risco¹³.

Além dos instrumentos publicados pela Aneel, em 2001 houve a publicação da resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) n. 1, instituindo um grupo de trabalho para realizar estudos sobre a política nacional referente aos projetos de integração energética, importações de gás natural e de energia elétrica¹⁴. Esse foi um dos primeiros documentos nacionais para estabelecer uma política geral para o processo de integração energética do Brasil com os países vizinhos.

Em 2002, foi publicada a resolução CNPE n. 3, que criou o comitê técnico Relações com Países Vizinhos na Área de Energia, para propor políticas para nortear as negociações no tema¹⁵.

Durante o período inicial da década de 2000, o tema dos intercâmbios internacionais esteve bastante em voga. A situação de desabastecimento de energia elétrica no país colocou em questão o modelo implantado no setor elétrico na década de 1990 e abriu caminho para a revisão de sua orientação nos anos seguintes, levando à criação de novos instrumentos no marco regulatório nacional.

13. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução n. 43, *op. cit.*; Resolução n. 266, 13 jul. 2001. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2001266.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 443, 25 out. 2001. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2001443.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 227, 24 abr. 2002. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2002227.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.
14. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Resolução n. 1, 17 set. 2001. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2001/Resolucao01.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.
15. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Resolução n. 3, 6 ago. 2002. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2002/Resolucao03.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

Período entre os anos 2004 e 2013: Brasil como exportador

O período de 2004 até o presente revela a existência de entraves para a expansão dos intercâmbios internacionais de energia elétrica do Brasil, o que afeta o aprofundamento de sua integração energética com os países do Mercosul.

A principal norma promulgada nesse período foi a lei n. 10 848, de 2004¹⁶. Ela é conhecida por ter implantado um novo modelo para o setor elétrico brasileiro.

Por meio dessa lei, foram estabelecidos dois ambientes para a contratação de energia elétrica: o Ambiente de Contratação Livre (ACL) e o Ambiente de Contratação Regulado (ACR). Esses ambientes não alteraram as contratações referentes à importação e à exportação de energia elétrica, que permaneceram sendo realizadas de maneira livre e por contratos bilaterais de compra e venda de energia elétrica, ou seja, permaneceram nos moldes do que se passou a chamar ACL¹⁷.

Essa lei também criou a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), na qual são firmados todos os contratos de compra e venda de energia elétrica, incluindo os contratos relativos aos intercâmbios internacionais.

Ademais, ficou definido que a atividade de comercialização de energia elétrica deveria dispor sobre as regras e procedimentos para os intercâmbios internacionais e sobre os limites de contratação da importação de energia elétrica¹⁸.

Em 2004 também ocorreu outra mudança relevante. Tanto a Argentina como o Uruguai, que já haviam iniciado a importação de pequenos montantes de energia elétrica do Brasil, aumentaram substancialmente essas importações para minimizar os problemas que enfrentavam no abastecimento de suas demandas nacionais. Essa necessidade fez com que fossem implantadas novas modalidades de importação de energia elétrica.

16. Lei n. 10 848, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

17. *Idem*.

18. Lei n. 10 848, *op. cit.*, art. 1º.

A Argentina instruiu a Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) a adquirir energia elétrica do Brasil por meio de um processo de licitação. O fornecimento teria caráter interruptível, de modo que poderia ser interrompido caso representasse algum risco ao abastecimento do sistema brasileiro¹⁹.

Foram promovidas duas licitações de energia elétrica no Brasil: uma em maio e outra em agosto, de 2004. Na primeira, a empresa vencedora foi a Tractebel (antiga Gerasul) e na segunda a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf). Ambas receberam autorização da Aneel para realizar a exportação por Garabi II²⁰.

De modo semelhante ao que foi realizado pela CAMMESA, a uruguaia Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) também realizou licitações para a compra de energia elétrica do Brasil. No entanto, ao contrário da Argentina, que só realizou duas licitações em 2004, o Uruguai aderiu a esse sistema para a importação de eletricidade do Brasil.

Após as duas licitações, a Argentina assinou com o Brasil um acordo definindo a continuidade do suprimento até o ano de 2008 (Acordo de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina que dispõe sobre matéria energética para o período transitório). O acordo não está disponível para consulta, mas é mencionado na resolução n. 1 006 da Aneel, de 2007, e no relatório da resolução.

Em 2007, foi concedida nova autorização à Cien para realizar exportações nesse ano por Uruguaiana e por Garabi²¹, atualizando a autorização já concedida à Cien em 2001 para exportar energia elétrica por Garabi²².

Em 2008, após solicitação do governo argentino e assinatura de um novo acordo com o Brasil, ficou definida a continuidade do suprimento de energia

19. Secretaria de Energía (Argentina), “Resolución 434, de 7 de mayo de 2004”, *Boletín Oficial*, 10 maio 2004, n. 30 397, pp. 3-6.

20. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução Autorizativa n. 261, 3 jun. 2004. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea2004261.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução Autorizativa n. 330, 13 set. 2004. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea2004330.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

21. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução Autorizativa n. 1 006, 14 ago. 2007. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20071006.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

22. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução n. 443, *op. cit.*

elétrica à Argentina apenas para esse ano²³, considerando que o país teria seu abastecimento interno normalizado – o que, de fato, não ocorreu. Foi definido pelo Ministério de Minas e Energia (MME) que o agente comercializador continuaria sendo a Cien, e a energia exportada, caso fosse retirada do sistema interligado brasileiro, deveria ser devolvida posteriormente²⁴.

No mesmo ano, e de modo semelhante, foi definido o suprimento de energia elétrica ao Uruguai, com devolução posterior, em adição ao suprimento já em curso por meio das licitações²⁵. A empresa que faria a comercialização seria a mesma que havia ganhado a licitação para aquele ano, a Tradener²⁶.

Entre 2009 e 2013 ficou definida a continuidade do suprimento de energia elétrica à Argentina e ao Uruguai – nesse caso em caráter adicional ao das licitações realizadas pela UTE –, para energia com e sem devolução, por meio de autorizações concedidas quase que anualmente pelo CNPE, com exceção da última, concedida em 2012, autorizando o suprimento para 2012, 2013 e 2014²⁷.

23. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Resolução n. 3, 24 abr. 2008. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2008/Resolucao_3_.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.
24. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução Autorizativa n. 1 368, 20 maio 2008. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20081368.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.
25. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Resolução n. 5, 17 jun. 2008. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2008/RESOLUCAO_5.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.
26. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução Autorizativa n. 1 495, 12 ago. 2008. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20081495.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.
27. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), Resolução n. 1, 20 mar. 2009. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2009/Resoluxo_1_2009_CNPE_ALT.pdf. Acesso em: 11 ago. 2013; Resolução n. 4, 31 ago. 2009. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2009/Resoluxo_CNPE_4_x2x.pdf. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 1, 26 abr. 2010. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2010/RESOLUXO_1_CNPE_ARG_URUG.pdf. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 3, 13 dez. 2010. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2010/Resoluxo_CNPE_3.pdf. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução n. 1, 28 mar. 2012. Disponível em: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2012/Resolucao_CNPE_01_2012.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

Foi definido pelo MME que o agente comercializador da operação por Garabi continuaria sendo a Cien²⁸, por Uruguaiana seria a empresa Eletrosul²⁹ e por Rivera a empresa Tradener³⁰.

Nesse período, também foram feitas novas mudanças no marco regulatório do setor elétrico brasileiro com relação aos intercâmbios de energia elétrica. A lei n. 12 111, de 2009, fez inclusões na lei n. 10 848, de 2004, pertinentes às operações de importação.

Foram definidas novas atribuições à Aneel relacionadas aos intercâmbios internacionais, afirmando que cabe à agência definir o adicional de tarifas de uso específico das instalações de interligações internacionais para exportação e importação de energia elétrica. Ela também trouxe definições acerca das instalações de transmissão destinadas às conexões internacionais, estabelecendo que, a partir de 2011, essas instalações passassem a ser objeto de concessão de serviço público de transmissão, mediante licitação na modalidade de concorrência ou leilão³¹.

Em 2010, foi promulgado o decreto n. 7 246, que regulamentou a lei n. 12 111, de 2009, e trouxe mudanças com relação aos procedimentos de autorização para as instalações de transmissão e para a comercialização de energia elétrica em caráter de exportação ou importação. Este definiu que o processo de licitação para novas conexões internacionais a partir de 2011 fosse promovido pela Aneel, observando as diretrizes fixadas pelo

28. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução Autorizativa n. 1812, 17 fev. 2009. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20091812.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução Autorizativa n. 2461, 6 jul. 2010. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20102461.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Ministério de Minas e Energia (MME), Portaria n. 178, 25 mar. 2011. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/prt2011178mme.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

29. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução Autorizativa n. 1867, 31 mar. 2009. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20091867.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Resolução Autorizativa n. 2.461, *op. cit.*

30. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Resolução Autorizativa n. 2091, 15 set. 2009. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20092091.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; Ministério de Minas e Energia (MME), Portaria n. 687, 27 dez. 2011. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/prt2011687mme.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

31. Lei n. 12 111, 9 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12111.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

MME. Além disso, estabeleceu que o MME celebrasse os contratos de concessão e passasse a emitir as autorizações para as operações de importação e exportação de energia elétrica, o que passou a ocorrer em 2011 por meio de portarias, em substituição às resoluções da Aneel³².

Após essas definições, o MME publicou a portaria n. 596, de 2011³³, apresentando um conjunto de regras para a outorga de autorizações para a exportação e importação de energia elétrica. No entanto, as regras não foram alteradas, permanecendo as mesmas anteriormente contidas nas inúmeras resoluções da Aneel.

Desde 2004, o Brasil passou ao papel de exportador de energia elétrica à Argentina e ao Uruguai ao invés de importador, como era inicialmente programado. No entanto, apesar disso e das mudanças ocorridas na legislação do setor elétrico brasileiro no período, nada substancial foi modificado com relação ao marco regulatório dos intercâmbios internacionais.

Os intercâmbios permanecem sendo realizados, formalmente, em caráter emergencial, mesmo que isso ocorra, na prática, há mais de uma década. Isso indica que o marco regulatório brasileiro atual não abarca essa situação que já se tornou estrutural e tampouco traz qualquer elemento no sentido de organizar e planejar tais intercâmbios no futuro. Mesmo o comitê criado pelo CNPE no início da década de 2000 para estudar políticas para a integração energética não trouxe resultados.

Considerações finais

Com base nesse resgate da regulação brasileira dos intercâmbios internacionais de energia elétrica, mesmo com as reestruturações pelas quais passou o setor elétrico brasileiro, e conseqüentemente seu marco regulatório, na década de 1990 e depois em 2004, verifica-se que pouco foi modificado.

32. Decreto n. 7246, 28 jul. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7246.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

33. Ministério de Minas e Energia (MME), Portaria n. 596, 19 out. 2011. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/prt2011596mme.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013.

A legislação brasileira dá um tratamento genérico aos intercâmbios internacionais, estabelecendo, basicamente, quem são as instituições responsáveis por definir suas diretrizes e outorgar as autorizações. São os instrumentos, resoluções e portarias, da Aneel e do MME que têm regulado esses intercâmbios, por meio da outorga de autorizações e da formalização de condições mínimas para a operacionalização dos intercâmbios internacionais de energia elétrica. Não se identifica uma política sobre o assunto.

No entanto, esses instrumentos são referentes aos intercâmbios pontuais e de excedentes de energia elétrica. Nenhuma das instituições chegou a emitir qualquer instrumento com vistas a estabelecer diretrizes ou regramentos para outros intercâmbios que não sejam os de excedentes em períodos específicos em que eles se mostram oportunos.

Isso pode ser percebido quando se analisam as diversas autorizações para a exportação de energia elétrica brasileira à Argentina e ao Uruguai, que vem sendo concedidas para o período de um ano, para intercâmbios de energia excedente e interruptível.

Apesar de tal situação já ocorrer há mais de uma década, permanece a ausência de planejamento para um projeto de integração em médio e longo prazo, e continua o marco regulatório que nada inclui de um projeto real de integração e que atende apenas aos intercâmbios pontuais de excedentes.

Para que seja possível avançar com a integração energética entre os países membros do Mercosul para um patamar além dos intercâmbios de excedentes, hoje em prática, é necessário considerar, principalmente, (i) o planejamento para a condução da integração em médio e longo prazo e (ii) que o projeto da integração seja internalizado nas políticas energéticas nacionais, que hoje são voltadas somente ao atendimento de seus mercados domésticos, buscando fontes adicionais de suprimento e não a otimização de recursos disponíveis além das fronteiras.

Com um marco regulatório que compreenda as necessidades energéticas detectadas atualmente e possa moldar relações futuras de modo a otimizar a utilização dos recursos da região, será atingido um novo patamar em relação à apropriação da energia pelas sociedades e, assim, ao seu desenvolvimento.

Automóveis elétricos na América Latina: o lítio boliviano

JAVIER FARAGO ESCOBAR¹

Introdução

A Bolívia é detentora da segunda maior reserva de gás natural da América do Sul. Na matriz energética primária, a produção de hidrocarbonetos representa 93,4% da produção total de energia na Bolívia, com 80,3% correspondendo à produção de gás natural². Desde os tempos coloniais, os recursos extraídos da Bolívia foram destinados a exportações, sendo lucrativos principalmente para grupos estrangeiros³; por outro lado, os movimentos sociais bolivianos utilizam os recursos para prometer riquezas e desenvolvimento econômico, sem ainda terem sido monetizados, criando falsas expectativas internas promovidas por uma “economia imaginária”⁴, que levaram à adoção de metas difíceis de serem alcançadas em curto ou médio prazo e que, conseqüentemente, limitaram as opções políticas do governo, aumentando a pobreza e os conflitos sociais.

1. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP), bolsista da Petrobras.
2. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, *Balance Energético Nacional 2000-2011*, La Paz, 2013.
3. S. G. Bunker, *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*, Chicago, University of Chicago Press, 1985; W. R. Freudenburg, “Addictive Economies: Extractive Industries and Vulnerable Localities in a Changing World Economy”, *Rural Sociology*, vol. 57, n. 3, 1992; A. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.
4. F. Molina, “El Pensamiento Boliviano sobre los Recursos Naturales”, *La Paz: Pulso*, 2009; B. Kohl, “Material Constraints to Popular Imaginaries: The Extractive Economy and Resource Nationalism in Bolivia”, *Political Geography*, n. 31, 2012.

Dentro desse cenário, surge na Bolívia o lítio do Salar de Uyuni, que possibilita o desenvolvimento da produção de automóveis elétricos na América Latina, agregando valor à transformação dos recursos naturais.

Considerando a matriz energética boliviana e a de outros países limítrofes, como o Paraguai, que é o maior gerador hidrelétrico *per capita* do mundo, e o Brasil, que possui acesso à tecnologia automotriz e aos atuais incentivos de financiamento do Governo Federal com o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), somam-se as características que oportunizam o desenvolvimento e a produção de automóveis elétricos na América Latina.

Com base nesse contexto, o presente trabalho objetiva demonstrar a viabilidade de se introduzir carros elétricos na América Latina, particularmente levando em consideração o potencial da Bolívia, com o lítio boliviano. Inicialmente, examina-se a capacidade de uso da eletricidade como energia para meios de transporte na Bolívia. Na sequência, desenvolve-se o estudo de viabilidade, com base em análises econômico-financeiras, energéticas e ambientais. Para isso, são considerados dois cenários de substituição dos veículos convencionais por elétricos: primeiro, por veículos elétricos (VE) a preços de mercado; segundo, por veículos elétricos plurinacionais (VEP), fabricados inicialmente na Bolívia – podendo se estender posteriormente a países vizinhos – com baterias de íon-lítio provenientes do Salar de Uyuni e com o apoio governamental ao programa na forma de subsídio ao preço da eletricidade. No fim, são apresentados os resultados do estudo, os quais indicam que a troca se torna economicamente viável para o consumidor no período de análise, reduzindo anualmente a importação de 406 milhões de dólares em combustíveis fósseis e conseqüentemente as emissões de gases de efeito estufa.

A eletricidade como energia para transporte veicular na Bolívia

A Bolívia está situada no centro-sul da América do Sul, fazendo fronteira com Brasil, Argentina, Paraguai, Peru e Chile. O país é detentor da segunda maior reserva de gás natural da região, motivo pelo qual a matriz energética primária é exclusivamente de hidrocarbonetos, o que represen-

ta 93,4% da produção total de energia na Bolívia, com 80,3% correspondendo à produção de gás natural. A produção nacional de gás natural em 2012 foi em média de 45,94 MMmcd, sendo 60% destinados ao mercado brasileiro, seguido do argentino, com 21%. Os 19% restantes atendem à demanda do mercado interno⁵.

O Sistema Interconectado Nacional (SIN), que é o sistema elétrico formado pelas instituições de geração, transmissão e distribuição, administra 90% da energia elétrica do país, sendo a geração bruta total de aproximadamente 6 000 GWh⁶. Desse total, 81% são de termelétricas, que têm aumentado cada vez mais sua participação no mercado elétrico nacional, por serem menos suscetíveis a mudanças climáticas, como a escassez de chuvas, seguido de 13% de hidrelétricas, 4% de biomassa e 2% de diesel⁷.

O preço destinado à geração de energia elétrica de 1,30 dólares/MMBtu representa menos que um quarto do custo do preço do gás para o mercado internacional. Nesse sentido, incentivos no setor elétrico estão sendo verticalizados pelo governo a fim de abastecer o consumo interno. Recentemente, o governo boliviano decretou a tarifa única de eletricidade de 0,08 centavos de dólar por kWh, tanto para área urbana como rural⁸. Nos últimos anos, o governo realizou muita propaganda para incentivar o uso de gás natural veicular (GNV) a fim de tentar diminuir a importação anual de gasolina e diesel. Porém, não foram alcançados valores significativos no balanço energético final. O GNV representa somente 3% do total dos veículos. A gasolina é o combustível mais utilizado na frota veicular, representando o consumo de 80%, seguido pelo diesel com 17%⁹.

5. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, *Anuario Estadístico 2012. Producción, Transporte, Refinación, Almacenaje y Comercialización de Hidrocarburos*, La Paz, 2012.
6. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, *Plan Óptimo de Expansión del Sistema Interconectado Nacional 2012-2022*, La Paz, 2012.
7. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, *Balance Energético Nacional 2000-2011*, La Paz, 2013.
8. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, *Estrategia Boliviana de Hidrocarburos*, La Paz, 2008.
9. Pando Solares Consultores, *Propuesta de Reforma de la Base Imponible del Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores*, La Paz, 2012; Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT). Disponível em: <http://www.ruat.gob.bo>. Acesso em: 10 jul. 2013.

A opção do uso de gás natural decorre do fato de a Bolívia ser um país de abundante reserva de gás natural e dependente da importação de diesel, gasolina e derivados para abastecer a demanda interna do setor de transportes. Parte desse setor é subvencionada pelo governo. A importação total, em 2012, foi de 15 349,77 kBOE, sendo 55,7% de gasolina e derivados, 21,7% de diesel e 10% de combustível de avião¹⁰, custando ao tesouro nacional aproximadamente 800 milhões de dólares¹¹.

Tendo em vista o potencial termelétrico do país e a disponibilidade do combustível, fica claro que é mais eficiente converter o gás natural em energia elétrica a ciclo combinado, chegando a aproveitamentos de até 80%, do que incentivar o uso do GNV. Sendo que somente 12% da energia proporcionada pelo combustível é utilizada para propulsão nos automóveis, os 88% restantes se diluem na queima do combustível, no cilindro de refrigeração e nas transmissões do veículo, o que apresenta desperdícios significativos no aproveitamento energético¹².

Atualmente, a Bolívia não destina eletricidade para meios de transporte. Em 2011, a frota veicular boliviana alcançou o total de 1 082 981, contando com 218 736 automóveis de pequeno porte de combustão interna, especialmente de gasolina/diesel¹³. A maior parte dos veículos – aproximadamente 65% – tem entre 15 a 35 anos, o que acaba contribuindo para a emissão de altas taxas de gases de efeito estufa¹⁴.

A busca por alternativas de melhor aproveitamento energético para a possível eletrificação desses veículos, como o aumento termelétrico gerado a partir do gás natural, poderia proporcionar benefícios econô-

10. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, *Balance Energético Nacional 2000-2011*, La Paz, 2013.

11. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponível em: <http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php>. Acesso em: 10 ago. 2013; Pando Solares Consultores, *op. cit.*

12. J. P. Rodrigues, C. Comtois e B. Slack, *The Geography of Transport Systems*, 2. ed., Nova York, Routledge, 2009.

13. Instituto Nacional de Estadística (INE) da Bolívia, *Parque Automotor 2011*. Disponível em: <http://www.ine.gob.bo/BusquedaExtendida.aspx?Criterio=parque+automotor>. Acesso em: 10 ago. 2013.

14. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), *Semana de Aire Limpio en Bolivia*, La Paz, 2006.

nicos, energéticos e ambientais, conforme se demonstra no decorrer deste estudo.

Tecnologias para veículos elétricos: o lítio

No início da história automotriz, o veículo elétrico dominava o mercado, sobretudo por ser silencioso, simples e seguro. Após a invenção do motor a combustão interna e a melhora da acessibilidade e do preço do petróleo, no entanto, o veículo elétrico perdeu mercado, principalmente em virtude de autonomia e de custos.

Hoje, com a crise no preço do petróleo, a nova preocupação mundial com o meio ambiente apresenta-se como oportunidade para a volta dos veículos elétricos ao cenário dos transportes, baseando-se em distintos tipos de tecnologias, dentre as quais se destacam os automóveis a bateria de íon-lítio, que utiliza o carbonato de lítio como recurso.

Baterias de íon-lítio

Até o aparecimento das baterias de lítio, a bateria era um dos principais obstáculos para a adoção de veículos elétricos, em virtude da capacidade de baixa densidade de energia e do “efeito memória”. Com a bateria de lítio, considerada uma tecnologia bastante promissora, esse cenário mudou¹⁵.

O lítio é o elemento sólido mais leve da tabela periódica, e esse tipo de bateria pode armazenar até 300 Wh a cada quilograma e uma potência específica elevada de 10-40 kWh. Isso significa que uma bateria de 30 kWh pesaria 200 kg, dos quais 15 kg são de lítio. Estas baterias são as que

15. H. Chuangfeng, L. Pingan e J. Xueyan, “Measurement and Analysis for Lithium Battery of High-rate Discharge Performance”, *Procedia Engineering*, vol. 15, jan. 2011; J. W. Fergus, “Recent Developments in Cathode Materials for Lithium-ion Batteries”, *Journal of Power Sources*, vol. 195, n. 4, fev. 2010; A. Ritchie e W. Howard, “Recent Developments and Likely Advances in Lithium-ion Batteries”, *Journal of Power Sources*, vol. 162, n. 2, nov. 2006; T. Mayer, D. Kreyenberg, J. Wind e F. Braun. “Feasibility study of 2020 target costs for PEM fuel cells and lithium-ion batteries: A two-factor experience curve approach”. *International Journal of Hydrogen Energy*, v. 37, n. 19, out. 2012.

têm melhores condições para a produção de veículos elétricos em grande escala, permitindo entre 2 200 e 2 500 cargas profundas, o que equivale a dez anos de uso, servindo para toda a vida útil do veículo, e ainda, o lítio que a compõe pode ser reciclado¹⁶.

A bateria do veículo elétrico padrão exige uma capacidade de 24 kWh para uma eficiência 160 km, o suficiente para deslocamento diário. Dependendo do projeto do veículo, os requisitos da bateria variam. A eletrificação do conjunto propulsor é mais cara, devido ao custo elevado das baterias, atualmente em torno de 500 a 700 dólares/kWh. No entanto, segundo diversos estudos, espera-se que a produção em massa diminua o preço por kWh entre 25% e 65% ao longo dos próximos anos. As projeções estudadas por diversos pesquisadores¹⁷ relacionam o custo ao volume de produção anual. Conforme se detalha na tabela 1, ao se aumentar a produção em escala das baterias de íon-lítio, diminui-se o preço consideravelmente. As reduções de custo podem chegar até 210 dólares/kWh.

TABELA 1: *Projeções de custo da bateria em função do volume de produção*

Bateria/ano	Custo (2007 US\$/KWh)	Custo (2011 US\$/KWh)
1 000	600	631
10 000	335	352
20 000	275	289
100 000	200	210

Fonte: Baseada em S. J. Gerssen-Gondelach e A. P. C. Faaij, “Performance of Batteries for Electric Vehicles on Short and Longer Term”, *Journal of Power Sources*, vol. 212, ago. 2012.

Além disso, cabe destacar que os motores elétricos alimentados por baterias de íon-lítio têm apresentado elevada eficiência (ver tabela 2), além de reduzir as emissões de gases de escape à zero. Enquanto a eficiência de

16. C. Alvarez, “La Batería de Litio del Coche Eléctrico”, *El País*, 13 abr. 2010. Disponível em: <http://blogs.elpais.com/eco-lab/2010/04/la-bateria-de-litio-del-coche-electrico.html>. Acesso em: 11 set. 2013.

17. S. J. Gerssen-Gondelach e A. P. C. Faaij, “Performance of Batteries for Electric Vehicles on Short and Longer Term”, *Journal of Power Sources*, vol. 212, ago. 2012.

uso de um motor elétrico é de 28% a 30%, os motores elétricos alcançam uma eficiência de 85% a 96%¹⁸.

TABELA 2: *Eficiência do sistema para o motor elétrico, com baterias de íon-lítio como armazenamento de energia.*

	Eficiência	
	Mínima	Máxima
Bateria	93	99
Inversor	90	98
Motor elétrico	85	96
Tração	87	93
Global	61,9	86,6

Fonte: Baseada em R. Faria, P. Moura, J. Delgado e A. T. Almeida, “A Sustainability Assessment of Electric Vehicles as a Personal Mobility System”, *Energy Conversion and Management*, vol. 61, set. 2012.

Atualmente, contudo, a incerteza em relação à quantidade de recursos disponível de lítio para fins industriais é um fator que limita a produção em escala de veículos elétricos alimentados por baterias de lítio. Toda a produção anual, estimada em 21 300 toneladas de lítio, está disponível apenas para 2 milhões de pacotes de baterias¹⁹, o que dificilmente abasteceria o futuro mercado mundial de veículos elétricos.

No entanto, considerando a disponibilidade atual de lítio no Salar de Uyuni, onde há grande potencial desse recurso pouco explorado até o momento, torna-se uma alternativa para a industrialização e exportação na forma de baterias, agregando valor ao recurso.

18. R. Faria, P. Moura, J. Delgado e A. T. Almeida, “A Sustainability Assessment of Electric Vehicles as a Personal Mobility System”, *Energy Conversion and Management*, vol. 61, set. 2012.
19. C. Grosjean, P. H. Miranda, M. Pierrin e P. Poggi, “Assessment of World Lithium Resources and Consequences of their Geographic Distribution on the Expected Development of the Electric Vehicle Industry”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 16, n. 3, abr. 2012.

Carbonato de lítio como recurso

O carbonato de lítio é extraído de duas maneiras principais: por meio da mineração da rocha de espodumênio e por extração e tratamento do sal do lago de salmouras.

Estima-se que a mineração da rocha de espodumênio, explorada em escala industrial, obtém rendimentos de até 70%, contendo altas taxas de lítio (de 1% a 4%), porém o elevado consumo de energia, danos ambientais causados pelo poço de escavação e altas taxas de poluição inviabilizam o processo de extração, que hoje ocorre em poucos lugares do mundo, com um custo de produção de 6 a 8 dólares/kg²⁰.

A extração no tratamento de sal de salmouras é realizada, desde 1970, pela empresa chilena Sociedad Química y Minera (SQM), que se tornou líder no mercado pelo baixo custo de seu processo de produção (de 2 a 3 dólares/kg). Entretanto, as taxas de lítio extraídas são consideravelmente baixas e variam entre os salares, de 0,017% a 0,15%. Nesses casos, o início da exploração, a análise química e a estimativa do recurso demandam de dois a três anos após o estabelecimento da planta piloto, e a extração é simples e sem elevados impactos ao meio ambiente. Atualmente, um laboratório japonês trabalha com a extração de lítio do sal marinho, mas sua concentração é muito baixa (170 partes por bilhão), e seu processo tem o custo de 80 dólares/kg, o que inviabiliza sua industrialização²¹.

O montante total de recursos de lítio do mundo, segundo a literatura, como base de incidência de recurso e reservas exploráveis, é de 37,1 a 43,6 milhões de toneladas de recursos de lítio, sendo que 62% provêm de salmouras e 38% de minerais de rocha, os quais podem prover de 12,3 a 14,5 bilhões de veículos elétricos – dez vezes o número mundial atual de automóveis, estimado em pouco mais de um bilhão²².

20. *Idem*.

21. *Idem*.

22. United States Geological Survey (USGS), *Mineral Commodity Summaries*. Disponível em: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2013/mcs2013.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; A. Yaksic e J. E. Tilton “Using the Cumulative Availability Curve to Assess the Threat of Mineral Depletion: The Case of Lithium”, *Resources Policy*, vol. 34, n. 4, dez. 2009; G. Clark, *Lithium Availability Wall Map*, Inglaterra, 2011; W. Tahlil, “The Trouble with Lithium 2: Under the Micro-

Assinala-se que, no contexto atual, a forma mais fácil e econômica para a extração de lítio é por lagos de salmouras, que representa a maior parte de carbonato de lítio produzido para a indústria. Na tabela 3, destacam-se os principais depósitos de lítio em salmouras no mundo, entre os quais os depósitos sul-americanos na Argentina, Bolívia e Chile. Atualmente, a comercialização e exploração deste recurso somente ocorrem na Argentina e no Chile.

TABELA 3: *Depósitos do recurso de lítio em salmouras no mundo*

País	Depósito	Mínimo (kt)	Máximo (kt)
Bolívia	Salar de Uyuni	10 200	10 200
Chile	Salar de Atacama	6 300	6 300
China	Qaidam Basin	2 020	3 300
China	Zhabuye Lake	1 530	1 530
Argentina	Salar del Rincon	1 118	1 118
Estados Unidos	Brawley	1 000	1 000
Argentina	Salar del Hombre Muerto	800	800
Estados Unidos	Smackover	750	750
Canada	Beaverhill Lake	515	515
Estados Unidos	Salton Sea	316	316
Estados Unidos	Clayton Valley/Silver Peak	300	400
Chile	Salar de Maricunga	220	220
China	DXC/Da	170	181
Argentina	Salar d'Olaroz	156	280
<i>Total de recursos</i>		<i>25 395</i>	<i>26 910</i>

Fonte: Baseada em C. Grosjean, P. H. Miranda, M. Pierrin e P. Poggi, "Assessment of World Lithium Resources and Consequences of their Geographic Distribution on the Expected Development of the Electric Vehicle Industry", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 16, n. 3, abr. 2012.

Considerando-se que uma bateria de íon-lítio contém 8% de carbonato de lítio, e que os pacotes de baterias pesam no mínimo 200 kg,

scope", *Meridian International Research*, 2008. Disponível em: http://www.meridian-int-res.com/Projects/Lithium_Microscope.pdf. Acesso em: 11 set. 2013.

cerca de 16 kg de carbonato de lítio são necessários para a fabricação de um veículo elétrico. Na tabela 3 observa-se um total de recursos de salmouras de no mínimo 25 395 kt, o que poderia representar uma produção de 8,42 bilhões de carros elétricos. Considerando que a Bolívia, com o Salar de Uyuni, retém 40,17% de todos os recursos de lítio proveniente de salmouras, com 10200 kt do recurso, o país teria capacidade de produzir baterias para 3,38 bilhões de carros elétricos, três vezes o número atual de carros à combustão do mundo. Nesse cenário, ainda, se poderia chegar a reduções de até 70% do preço da matéria-prima (lítio) para a produção de baterias.

Ainda, a Corporación Minera de Bolivia (Comibol) estima que existem 100 milhões de toneladas de lítio nas salmouras de até 300 metros de profundidade, o que aumentaria dez vezes o potencial atual, podendo assim ser a maior reserva do planeta.

É importante lembrar, no entanto, que esses cálculos são ilustrativos, pois os dados disponíveis são de recursos identificados, os quais não consideram a viabilidade econômica da extração dos recursos²³.

O potencial da Bolívia na introdução de carros elétricos na frota veicular: análise de viabilidade

Com o propósito de aprofundar a hipótese de introdução de carros elétrico na frota veicular boliviana, desenvolveu-se uma análise da viabilidade.

Para isso, foi considerado um representante de cada categoria de veículo para obter dados para análise, com base na relevância do mercado boliviano e com características gerais similares que viabilizassem a comparação. O veículo a combustão interna (vci) escolhido é o Kia Rio²⁴ e é usado para caracterizar o diesel comum e a gasolina, o veículo elétrico a bateria (veb) é representado pelo Nissan Leaf. Os custos de aquisição

23. H. Vikström, S. Davidsson e M. Höök, "Lithium Availability and Future Production Outlooks", *Applied Energy*, vol. 110, out. 2013.

24. Kia Motors. Disponível em: <http://www.kia.com.bo/rio.php>. Acesso em: 23 set. 2013.

foram baseados no preço médio no mercado boliviano e no preço internacional, com base em dados dos respectivos fabricantes. No preço do combustível foi considerado o custo real, em função ao subsídio pago pelo governo boliviano, apresentado na tabela 4²⁵.

Para o cenário proposto do veículo elétrico plurinacional (VEP), utilizaram-se as mesmas características do VE, porém baseadas no custo de 289 dólares/kWh, em função da escala de produção de 40 mil baterias/ano, que correspondem às projeções citadas na tabela 1, levando em consideração o subsídio da energia elétrica pelo governo a preço de custo para a distribuidora, conforme apresentado na tabela 5²⁶.

TABELA 4: Características dos veículos convencionais para cada categoria

	VCI	
	Diesel	Gasolina
Desempenho (km/ℓ)	14,7	10,0
Custo do veículo (us\$)	18 000	16 000
Preço do combustível (us\$)	1,35	1,32
Consumo anual (ℓ)	1 020	1 500
Custo do combustível (us\$)	1 347	1 980

Fonte: Baseada em dados de Banco Central de Bolívia (BCB), *Anexo Estadístico*. Disponível em: <http://www.bcb.gob.bo/?q=indicadores/cotizaciones>. Acesso em: 15 ago. 2012; Kia Motors. Disponível em: <http://www.kia.com.bo/rio.php>. Acesso em: 23 set. 2013; Agência Nacional de Hidrocarburos (ANH), *Precios Finales al Consumidor 2013*. Disponível em: <http://www.anh.gob.bo/index.php?area=Def>. Acesso em: 23 set. 2013.

25. Nissan, “Nissan Leaf, the New Car, 100% Electric”. Disponível em: <http://www.nissanusa.com/ev/media/pdf/specs/FeaturesAndSpecs.pdf>. Acesso em: 11 set. 2013; R. Faria, P. Moura, J. Delgado e A. T. Almeida., *op. cit.*; M. Weiss *et al.*, “On the Electrification of Road Transport: Learning Rates and Price Forecasts for Hybrid-electric and Battery-electric Vehicles”, *Energy Policy*, vol. 48, set. 2012; “ΥΡΕΒ Reducirá \$us 283 Millones al Costo de Subsidio de Gasolina”, *Cambio: Periódico del Estado Plurinacional de Bolivia*, 23 nov. 2012. Disponível em: <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2012-11-23&idn=83593>. Acesso em: 23 set. 2013.
26. Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia. *Comité Nacional de Despacho de Carga (CNDG)*, Disponível em: <http://www.cndc.bo/estadisticas/index.php>. Acesso em: 10 ago. 2013.

TABELA 5: Características dos veículos elétricos para cada categoria

	Elétricos	
	VEB	VEP
Desempenho (km/ℓ)	6,67	6,67
Custo do veículo (us\$)	32 000	24 225
Preço do combustível (us\$)	0,08	0,06
Consumo anual (ℓ)	2 249	2 249
Custo do combustível (us\$)	183	138

Fonte: Baseada em dados de Banco Central de Bolívia (BCB), *Anexo Estadístico*. Disponível em: <http://www.bcb.gob.bo/?q=indicadores/cotizaciones>. Acesso em: 15 ago. 2012; Nissan, “Nissan Leaf, the New Car, 100% Electric”. Disponível em: <http://www.nissanusa.com/ev/media/pdf/specs/>. Acesso em: 13 dez. 2013; Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolívia, *Comité Nacional de Despacho de Carga, op. cit.*

Outros supostos para a análise são: uma taxa de desconto de 10%, um custo de manutenção do veículo de 120 dólares e com uma depreciação anual de 10%. Como os valores foram convertidos de bolivianos a dólares americanos, foi utilizada a cotação por dólar segundo dados de 2013 do Banco Central de Bolívia.

Deve-se notar que o desempenho assumido para o VCI foi de 14,7 km/ℓ de diesel e 10 km/ℓ de gasolina, considerando que a frota do país é composta na sua maioria de veículos com mais de quinze anos de uso.

O tempo de uso total expressado em 15 000 km/ano²⁷ está relacionado a uma média de automóveis utilitários na Bolívia. No caso dos VE, assume-se o desempenho atual das baterias de íon-lítio definido pelo fabricante em casos referenciais²⁸.

Os valores recentes dos combustíveis para os veículos a diesel, gasolina e eletricidade foram avaliados segundo média do mês de setembro de 2013, obtidos a partir da literatura²⁹.

Para este estudo foram feitas análises econômico-financeiras para avaliar o potencial de substituição de VCI a VEB, calculadas pelas equações

27. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, *op. cit.*

28. C. Alvarez, *op. cit.*; S. J. Gerssen-Gondelach e A. P. C. Faaij, *op. cit.*

29. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), *Precios Finales al Consumidor 2013*. Disponível em: <http://www.anh.gob.bo/index.php?area=Def>. Acesso em: 23 set. 2013.

1, 2, 3 e 4, no apêndice deste artigo. Com os dados obtidos, também foram examinadas a comparação energética entre combustíveis e a redução de emissões de gases de efeito estufa. Os resultados desses estudos são relatados a seguir.

Análises econômico-financeiras

Em todas as análises financeiras foram comparadas as tecnologias convencionais com as elétricas. Primeiro foi analisada a troca de vci diesel pelo VE e pelo VEP; logo, avaliou-se a troca do carro vci a gasolina pelos mesmos VE e VEP.

Nas análises seguintes, foi considerada a diferença entre o custo do veículo convencional e do elétrico, comparados no investimento inicial, na economia do custo de combustível, avaliando-se também a diferença entre os custos anuais de combustíveis convencionais e o custo de eletricidade como fluxo de caixa.

Primeiro, foi encontrada a taxa de retorno simples (TRS), para obter a impressão inicial da viabilidade da troca para o consumidor, como se observa na tabela 6. A melhor opção de troca é a do carro vci a gasolina pelo VEP (opção 4). Nesta opção há a recuperação do capital inicial é de um pouco mais de quatro anos. Na troca de vci diesel pelo VEP (opção 2) e na troca de gasolina para VE (opção 3), o período de recuperação dos investimentos é de cerca de seis anos e nove anos, respectivamente. São também viáveis, portanto, segundo esta análise. Por fim, a troca de vci diesel para VE (opção 1) exige um período de recuperação maior que o período de análise, que se limita a dez anos e, por efeito, não se considera viável. Observa-se, contudo, que a TRS tem o inconveniente de não considerar o valor do dinheiro no decorrer do tempo.

TABELA 6: *Análise financeira inicial*

	Diesel x VF	Diesel x VEP	Gasolina x VF	Gasolina x VEP
TRS	13,3	5,9	9,0	4,6
VPL	-6 662	1 390	-4 841	3 092
TIR	-4,9	10,8	2,0	17,3

Também foram calculadas todas as opções do valor presente líquido (VPL), considerando-se uma taxa de desconto de 10%. Essa análise confirma que a opção 4 é a de melhor viabilidade, com um valor de 3 092 no final do período e uma recuperação do capital para o terceiro ano. A opção 2 apresenta um resultado de 1 390, com investimento recuperado no décimo quarto ano. As opções 1 e 3 não recuperam o capital dentro do período de análise; ademais, não se considera viável a troca de VCI por VE.

Essas análises econômico-financeiras possibilitam avaliar se o capital seria recuperado ou não, em caso de troca dos veículos, e em que prazo. Para averiguar qual das trocas é a mais rentável, foi usada a análise da taxa interna de retorno (TIR), a qual é a mais popular das análises financeiras, pois permite comparar vários projetos e seu custo de oportunidade, com o objetivo de obter o maior lucro possível. A opção que resultou positiva nessa análise foi a 4, com uma TIR de 17,3%, a maior entre todas as demais opções. Vale ressaltar que a maioria dos automóveis leves bolivianos é de VCI a gasolina.

Com relação ao custo de ciclo de vida (CCV) dos veículos, os resultados são apresentados na tabela 7. Nela, os custos de manutenção, de troca de pneus e de documentação do veículo são chamados de custos de propriedade. Os resultados mostram que os VE apresentam custos mais elevados que os VCI diesel, em comparação com o VEP. Porém, ao se comparar o VEP com o VCI a gasolina, o custo é inferior ao longo de dez anos, com uma diferença de preço superior a mil dólares.

TABELA 7: *Custo de ciclo de vida*

Valor presente	Diesel	Gasolina	VEB	VEP
VP custo do veículo	18 000	16 000	32 000	24 225
VP combustíveis	8 464	12 166	1 127	850
VP custos de propriedade	1 024	1 024	606	606
VP depreciação	11 060	9 831	19 663	14 885
CCV (us\$)	38 549	39 022	53 396	40 566

Ademais, para obter uma aproximação da redução de importações de combustíveis fósseis no caso de troca de toda a frota automotiva de

pequeno porte na Bolívia, primeiro foi calculado o consumo total da frota para carros vci a diesel e vci a gasolina, e esse valor foi multiplicado pelos preços de mercado. Na tabela 8, pode-se observar que o total é de 406 milhões de dólares. No caso de uma troca total dos veículos leves convencionais por veículos elétricos, as importações diminuiriam o equivalente a esse valor.

TABELA 8: *Custos do combustível: situação atual (em dólares)*

Combustível	Consumo x carro	Frota	Consumo total	Custo	Custo total
Diesel (ℓ)	1 020	43 600	44 489 796	1,35	60 061 224
Gasolina (ℓ)	1 500	175 000	262 500 000	1,32	346 500 000
Energia elétrica (Kw/h)	2 249	0		0,08	0
Total			306 989 796		406 561 224

No caso de toda a frota convencional de veículos de pequeno porte ser substituída por carros elétricos, foi calculado um consumo anual de cerca de 492 GW/h para o total de 218 600 veículos. Para o cálculo do custo dessa energia, foram considerados dois cenários de análise: o cenário VE, que considera os carros elétricos a preço de mercado atual; e o cenário VER, que considera os carros elétricos com uma redução de preço devido à produção a escala, e um subsídio no preço da eletricidade.

Para o cenário VE, a tabela 9 apresenta um gasto total em eletricidade de cerca de 40 milhões de dólares, e, para o cenário VER, o montante se reduz aproximadamente para 30 milhões de dólares. Não se pode afirmar que um aumento do consumo de 492 GW/h ao ano de eletricidade significaria uma redução na exportação de gás natural aos países vizinhos, porém essa redução foi calculada em 3 milhões de dólares – número que não resulta significativo, tendo em consideração a enorme diferença entre a redução de importações (406 milhões de dólares) e o aumento de consumo de energia elétrica de somente 40 milhões, sem considerar os subsídios governamentais.

TABELA 9: *Custo do combustível: cenário VE e VEP (dólares)*

Combustível	Consumo x carro	Frota	Consumo total	Custo VE	Custo total VE	Custo VEP	Custo total VEP
Diesel (ℓ)	1 020	0	0	1,27	0	1,27	0
Gasolina (ℓ)	1 500	0	0	1,60	0	1,60	0
Energia elétrica (Kw/h)	2 249	218 600	491 604 198	0,08	40 081 242	0,06	30 227 012
Total			491 604 198		40 081 242		30 227 012

Essas análises econômico-financeiras foram complementadas com a análise energética e de emissões de gases de efeito estufa provocado pelo número de automóveis na Bolívia³⁰, cujos resultados são apresentados a seguir.

Análise energética e de emissões de gases de efeito estufa

Com relação aos gastos energéticos, a comparação baseou-se nos consumos anuais de energia para os diferentes tipos de veículos, em toneladas equivalentes de petróleo (tep) e posteriormente em litros. Com os combustíveis na mesma unidade de medida foi possível obter a economia de litros de combustíveis fósseis por ano com a troca da frota convencional pela elétrica. Como se observa na tabela 10, a economia de diesel é de 778 litros anuais por carro, e a economia de gasolina, de 1 351 litros anuais por carro. Essa diferença decorre do maior desempenho dos motores a diesel.

TABELA 10: *Comparação energética entre veículos (litros)*

Combustível	Fator de conv.	Consumo	Tep total	Tep x carro	Litros
Diesel/ano	848	206 867 347	243 947	1,20	927
Gasolina/ano	770	202 729 500	263 285	1,95	1 500
Energia elétrica	0,000086	759 856 822	65 348	0,19	149
Poupança/carro/ano (ℓ)	Diesel	778	Gasolina	1 351	

30. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), *Semana de Aire Limpio en Bolivia*, La Paz, 2006.

Uma vez calculada a economia anual de combustíveis fósseis, foi calculada a redução de emissões de gases de efeito estufa, que resultaria da eventual troca da frota de pequeno porte boliviana. Com uma média de 140 g/co₂ por quilômetro percorrido por carro, obteve-se um total de redução de emissões de 325 Gg/co₂ para os veículos a diesel, e de 256 Gg/co₂ para aqueles a gasolina. Esses resultados são apresentados na tabela 11.

TABELA 11: *Redução de gases de efeito estufa (%)*

	Diesel	Gasolina
Redução/carro/ano (ℓ)	778	1 351
km/ℓ	14,7	10
km	11 431	13 511
gco ₂ /km	140	140
gco ₂ × carro	1 603 790	1 895 564
Ggco ₂ total	70	332
Emissões do setor de transportes (Gg/co ₂)	3 251	946
% de redução	2	35

A substituição, portanto, diminuiria as emissões em 2% para o diesel e 35% para a gasolina. Assinala-se que as emissões totais do setor transportes são de 3 251 Gg/co₂ para diesel e 946 Gg/co₂ para gasolina³¹.

Considerações finais

Após os resultados favoráveis na análise dos cenários para a substituição da frota veicular na Bolívia, é pertinente salientar a necessidade da criação de uma entidade nacional para a extração do carbonato de lítio, que viabilize a produção em escala das baterias de íon-lítio a baixo custo e, finalmente, a produção de carros elétricos. A Bolívia seria encarregada de processar o lítio no Salar de Uyuni/Potosí para abastecer a produ-

31. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), *Semana de Aire Limpio en Bolivia*, La Paz, 2006.

ção de baterias dos VEP, que poderia posteriormente ser destinada para o mercado externo.

Atualmente o governo boliviano considera como um projeto estratégico a industrialização do Salar de Uyuni, juntamente com a capacitação técnica da mão de obra local. Uma grande vantagem do Salar é o fato de fazer fronteira com Argentina, Chile e Paraguai, reduzindo custos dos insumos importados e também facilitando a exportação dos VEP.

Além da logística, não menos importante, deve-se tomar uma série de medidas políticas para viabilizar o projeto, como subsidiar o preço de eletricidade para os carros elétricos, elevar o imposto nas importações de veículos para proteger a nova indústria automobilística, proibir a importação de veículos usados – como já foi feito de forma parcial no passado – e, possivelmente, estabelecer impostos relacionados às emissões de gases de efeito estufa dos combustíveis de automóveis, como já acontece em alguns países europeus.

A troca da frota convencional pela elétrica na Bolívia representaria uma segurança energética para o país e para a região por não contar com depósitos de petróleo próprio e depender de importação de combustíveis líquidos para transporte.

Hoje o excedente de gás natural é exportado a países vizinhos, diminuindo as importações de derivados do petróleo e, assim, podendo melhorar a balança de pagamentos, com o aproveitamento do excedente da produção elétrica para abastecer a nova frota de VEP.

A geração de emprego, que contribui para eliminar a pobreza, e a redução da poluição, produto da redução do consumo de combustíveis fósseis nas cidades, reduzindo também as emissões de gases de efeito estufa, podem encorajar os países vizinhos no sentido do aproveitamento íntegro dos seus recursos, que estão geograficamente concentrados e diretamente relacionados, para viabilizar a primeira indústria em escala de veículos elétricos do mundo.

Os resultados do estudo demonstram que a troca de veículos convencionais por elétricos, tendo em conta o suposto a respeito do cenário VEP, torna-se economicamente viável para o consumidor no período de análise. O retorno simples leva à estimativa de recuperação do capital inicial em

menos de quatro anos, o VPL, de uma recuperação do capital no terceiro ano e, finalmente, uma TIR de 17,3% demonstra a viabilidade da troca.

A análise de CCV mostra que os veículos elétricos ainda têm custos maiores que os veículos VCI diesel, até mesmo em comparação com o VEP, porém, quando comparamos o VEP com o VCI a gasolina, conseguimos um custo inferior ao longo dos dez anos no período de análise, com uma diferença de preço superior a mil dólares. No contexto nacional, essa substituição diminuiria anualmente a importação de combustíveis líquidos em 406 milhões de dólares, reduzindo aproximadamente 50% dos custos de importação de combustíveis do país.

Do ponto de vista energético e ambiental, a economia de diesel, como foi apontado, é de 778 litros anuais por carro, e a economia de gasolina de 1 351 litros anuais por carro – essa diferença se deve ao maior desempenho dos motores a diesel –, obtendo-se um total de redução de emissões de 325 Gg/CO₂ para diesel e 256 Gg/CO₂ para gasolina. Finalmente, a troca diminuiria as emissões do setor de transporte da Bolívia em 2% para o diesel e 35% para a gasolina.

Considerando-se as características favoráveis dos recursos naturais, com políticas públicas adequadas e conhecimento técnico, pode-se vislumbrar a possibilidade de desenvolvimento da produção de veículos elétricos em escala industrial na Bolívia.

Apêndice: Equações de base para cálculos de análises econômico-financeiras para avaliar o potencial de substituição de VCI por VEP

$$\bullet \quad PS = \frac{II}{FC} \quad (1)$$

PS = *Payback* Simples

II = Investimento Inicial

FC = Fluxo de Caixa

$$\bullet \quad VPL = \sum_{t=1}^n \left(\frac{FC_t}{(1+i)^t} \right) - II \quad (2)$$

VPL = Valor Presente Líquido

FC_t = Fluxo de Caixa

i = Taxa de Desconto

II = Investimento Inicial

n = Período de Anos

$$\bullet \quad VPL = 0 = \sum_{t=1}^n \left(\frac{FC_t}{(1+TIR)^t} \right) - II \quad (3)$$

TIR = Taxa Interna de Retorno

VPL = Valor Presente Líquido

FC_t = Fluxo de Caixa

i = Taxa de Desconto

II = Investimento Inicial

n = Período de Anos

TIR = Taxa Interna de Retorno

$$\bullet \quad CCV = VP II + VP Cc + VP Cp + VP D - VP Vr \quad (4)$$

CCV = Custo de Ciclo de Vida

VP II = Valor Presente do Investimento Inicial

VP Cc = Valor Presente do Custo de Combustíveis

VP Cp = Valor Presente do Custo de Propriedade

VP D = Valor Presente da Depreciação

VP Vr = Valor Presente

Anexo

Portaria de Instituição da Cátedra José Bonifácio de Estudos Ibero-americanos

Portaria GR n. 6 098, de 18 de março de 2013

Diário Oficial do Estado de São Paulo de 20 de março de 2013

Dispõe sobre a criação, organização e funcionamento da Cátedra José Bonifácio de Estudos Ibero-americanos.

O reitor da Universidade de São Paulo, usando de suas atribuições legais, com fundamento no art. 42 do Estatuto da USP, e tendo em vista o aprovado pelo presidente da d. COB, *ad referendum* daquele Colegiado, baixa a seguinte

PORTARIA

Artigo 1º – Fica criada a Cátedra José Bonifácio, com a finalidade de geração e disseminação de conhecimento sobre a Ibero-América, inclusive por meio do incremento do relacionamento da Universidade de São Paulo com a comunidade ibero-americana.

§ 1º – As atividades da cátedra serão abertas à participação de professores, pesquisadores e personalidades do Brasil e do exterior.

§ 2º – A cada ano, a cátedra terá por titular uma personalidade do mundo acadêmico, político, econômico, social ou cultural da Ibero-América, que,

durante esse período, proferirá conferências e coordenará atividades de pesquisa e outras iniciativas de natureza acadêmica.

Artigo 2º – Caberá ao Centro Ibero-americano (Ciba), Núcleo de Apoio à Pesquisa vinculado à Pró-Reitoria de Pesquisa, a responsabilidade pela organização e funcionamento da Cátedra José Bonifácio e pela instituição do respectivo Conselho de Coordenação.

Parágrafo único – No caso de extinção do Centro Ibero-americano (Ciba), competirá ao reitor a indicação da unidade ou do órgão que deverá assumir a responsabilidade pela cátedra.

Artigo 3º – O plano anual de atividades da Cátedra José Bonifácio e o relatório correspondente serão elaborados pelo respectivo Conselho de Coordenação e submetidos à apreciação do Centro Ibero-americano (Ciba).

Artigo 4º – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Reitoria da Universidade de São Paulo, 18 de março de 2013.

JOÃO GRANDINO RODAS
Reitor

Título *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional*

Coordenador Ricardo Lagos

Organizadoras Mireya Dávila
Fabiola Wüst Zibetti

Produção Carla Fernanda Fontana

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica Negrito Produção Editorial

Capa Carla Fernanda Fontana

Revisão de Texto Alícia Toffani Magalhães

Revisão de Provas Bárbara Borges
Claudia Agnelli
Marília Lima
Marina Nakai Witt
Martin Fernando
Tamires Cristina Gomes

Formato 15 × 22 cm

Tipologia Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ

Papel Certificado fsc® Pólen Soft 80 g/m² (miolo)
Certificado fsc® Cartão Supremo 250 g/m² (capa)

Número de Páginas 304

Tiragem 700

CTP, Impressão e Acabamento Mundial Gráfica

A Cátedra José Bonifácio foi concebida pela Universidade de São Paulo com a finalidade de sistematizar e disseminar o conhecimento sobre a Ibero-América em diferentes áreas. Gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, ela se propõe, sob uma perspectiva metodológica, reunir pesquisadores em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural conformado nesse espaço de integração. Com sua denominação, a cátedra, criada e instalada em 2013, ano em que se celebram os 250 anos do nascimento – em Santos, em 13 de junho de 1763 – do Patriarca da Independência do Brasil, homenageia esse cientista e acadêmico de vocação, homem público virtuoso, de destacada atuação na Península Ibérica e no continente americano. A personalidade de José Bonifácio de Andrada e Silva é ilustrativa, na sua abrangência, do propósito da cátedra: a agregação da experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário. Além da gestão da Cátedra José Bonifácio, o Ciba se dedica a outras atividades relacionadas a seu escopo, mantendo intensa vinculação com a Secretaria-geral Ibero-americana (Segib), organização internacional sediada em Madri, que, entre outras atribuições, é responsável pela preparação das cúpulas ibero-americanas de chefes de Estado e de governo.

Ricardo Lagos, coordenador desta obra e primeiro titular da Cátedra José Bonifácio, da Universidade de São Paulo, foi um dos mais destacados líderes da resistência à ditadura de Augusto Pinochet. Presidiu o Chile de 2000 a 2006, após ter sido ministro de Educación e de Obras Públicas nos primeiros governos que se seguiram à redemocratização. Em paralelo a esse notório comprometimento com a ação política, que persiste nos dias atuais, Ricardo Lagos foi e continua sendo uma personalidade do mundo acadêmico. Com formação em direito, economia e ciência política, dedicou-se à docência em economia na Escuela de Derecho da Universidad de Chile e foi diretor do Instituto de Economía da mesma universidade. Desenvolvendo intensa atividade acadêmica também em âmbito internacional, é atualmente docente do Watson Institute for International Relations, da Brown University. No Chile, após deixar a presidência, criou a Fundación Democracia y Desarrollo, sendo seu diretor.



